



Sommaire

II Actes non législatifs

DÉCISIONS

- ★ **Décision (UE) 2015/1582 de la Commission du 17 juillet 2013 concernant les mesures SA.30704 — 12/C (ex NN 53/10) mises à exécution par la Lettonie en faveur de la Banque hypothécaire et foncière de Lettonie — activité «banque commerciale» [notifiée sous le numéro C(2013) 4406] ⁽¹⁾ 1**
- ★ **Décision (UE) 2015/1583 de la Commission du 4 août 2014 relative au régime d'aides d'État SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN) mis en œuvre par le Royaume-Uni — Exonération du prélèvement sur les granulats en Irlande du Nord (ex N 2/04) [notifiée sous le numéro C(2014) 5466] ⁽¹⁾ 18**
- ★ **Décision (UE) 2015/1584 de la Commission du 1^{er} octobre 2014 concernant l'aide d'État SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero [notifiée sous le numéro C(2014) 6838] ⁽¹⁾ 38**
- ★ **Décision (UE) 2015/1585 de la Commission du 25 novembre 2014 relative au régime d'aides SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [appliqué par l'Allemagne en faveur de l'électricité d'origine renouvelable et des gros consommateurs d'énergie] [notifiée sous le numéro C(2014) 8786] ⁽¹⁾ 122**
- ★ **Décision (UE) 2015/1586 de la Commission du 26 février 2015 concernant la mesure SA.35388 (13/C) (ex 13/NN et ex 12/N) — Pologne — Reconversion de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo [notifiée sous le numéro C(2015) 1281] ⁽¹⁾ 165**
- ★ **Décision (UE) 2015/1587 de la Commission du 7 mai 2015 relative à l'aide d'État SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) octroyée par le Portugal à Estaleiros Navais de Viana do Castelo SA [notifiée sous le numéro C(2015) 3036] ⁽¹⁾ 208**

⁽¹⁾ Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2015/1582 DE LA COMMISSION

du 17 juillet 2013

concernant les mesures SA.30704 — 12/C (ex NN 53/10) mises à exécution par la Lettonie en faveur de la Banque hypothécaire et foncière de Lettonie — activité «banque commerciale»

[notifiée sous le numéro C(2013) 4406]

(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,

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 en application des dispositions susmentionnées ⁽¹⁾,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Le 19 novembre 2009, la Commission a autorisé deux mesures de recapitalisation en faveur de la Banque hypothécaire et foncière de Lettonie ⁽²⁾ (en anglais, The Mortgage and Land Bank of Latvia, ci-après «MLB» ou la «banque») pour un montant total de 72,79 millions de LVL ([102,5-103,6] millions d'EUR), accordées à la banque en janvier et en novembre 2009 ⁽³⁾, respectivement (ci-après la «décision de novembre 2009»).
- (2) Le 1^{er} avril 2010, les autorités lettones ont notifié une nouvelle recapitalisation d'un montant de 70,2 millions de LVL (100 millions d'EUR), qui avait été mise en œuvre le 23 mars 2010. Cette notification a été enregistrée le 6 avril 2010. Les autorités lettones ont communiqué des informations complémentaires à la Commission entre mai 2010 et janvier 2012 ⁽⁴⁾.
- (3) Le 26 janvier 2012, la Commission a décidé ⁽⁵⁾ d'autoriser à titre temporaire la mesure de recapitalisation d'un montant de 70,2 millions de LVL accordée le 23 mars 2010, une mesure de recapitalisation d'un montant de

⁽¹⁾ JO C 130 du 4.5.2012, p. 42.

⁽²⁾ En letton, Latvijas Hipoteku un zemes banka.

⁽³⁾ Décision de la Commission concernant l'aide d'État NN 60/09 — Recapitalisation de la Banque hypothécaire et foncière de Lettonie, du 19 novembre 2009 (JO C 323 du 31.12.2009, p. 5).

⁽⁴⁾ Voir, pour plus de détails, les considérants 3 à 21 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽⁵⁾ Décision de la Commission du 26 janvier 2012 concernant l'aide d'État SA.30704 (12/C) (ex NN53/10) — Mesures d'aide supplémentaires à la Banque hypothécaire et foncière de Lettonie (JO C 130 du 4.5.2012, p. 42).

50 millions de LVL accordée à la banque fin 2011 (sous la forme d'une aide de trésorerie devant être convertie en capital), une facilité de trésorerie de réserve d'un montant maximal de 250 millions de LVL consentie à la banque, des garanties en faveur des créanciers internationaux de l'activité «banque commerciale» de MLB jusqu'à hauteur de 32 millions de LVL, ainsi que des aides de trésorerie d'un montant maximal de 60 millions d'EUR en vue de la liquidation solvable des actifs toxiques de HipoNIA, une société de gestion d'actifs appartenant à MLB et financée par celle-ci. La Commission a également décidé le même jour d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «traité») concernant les mesures précitées afin de déterminer si celles-ci étaient nécessaires aux fins de la restructuration de l'activité «banque commerciale» de MLB (ci-après les «mesures de restructuration») et avaient conféré un avantage à l'activité «banque de développement» de cette dernière, ainsi que concernant le plan de transformation de MLB ⁽¹⁾ (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure»). La Commission doutait de la compatibilité des mesures de restructuration avec le marché intérieur à la lumière de la communication de la Commission sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État ⁽²⁾ (ci-après la «communication sur la restructuration»).

- (4) La Commission a invité les parties intéressées à lui faire part de leurs observations sur les mesures de restructuration. Aucune d'elles ne s'est cependant exprimée à ce propos.
- (5) Le 22 mars 2012, une réunion s'est tenue entre les autorités lettones et la Commission.
- (6) Le 5 avril 2012, la Lettonie a formulé des observations sur la décision d'ouvrir la procédure.
- (7) Entre mai 2012 et juin 2013, la Lettonie et la Commission ont échangé des informations de manière régulière. La Lettonie a tenu la Commission informée de l'état d'avancement du processus de privatisation de l'activité commerciale de la banque en lui communiquant à plusieurs reprises des informations.
- (8) Le 23 mai 2013, la Commission a demandé des informations complémentaires. Par lettre du 3 juin 2013, la Lettonie a répondu à la demande de renseignements, à l'exception des questions portant sur le segment «développement» de la banque. La Lettonie a fourni simultanément différents documents, dont une mise à jour concernant la vente de l'activité commerciale de MLB.
- (9) Le 21 juin 2013, les autorités lettones ont informé la Commission qu'elles acceptaient, à titre exceptionnel, que la présente décision soit adoptée en anglais.
- (10) Le 28 juin 2013, la Lettonie a informé la Commission qu'elle avait en réalité octroyé un prêt de 70,98 millions de LVL à HipoNIA et qu'elle avait de ce fait dépassé de 11 millions de LVL environ le montant de la mesure autorisée à titre temporaire dans la décision d'ouvrir la procédure.

2. LES FAITS

2.1. La bénéficiaire — MLB

- (11) Le 19 mars 1993, MLB a été constituée par le gouvernement letton en tant que banque d'État. Le ministère des finances de la République de Lettonie détient 100 % des actions de la banque.
- (12) MLB est une banque lettone de taille moyenne qui propose des services bancaires de détail. Elle a une double fonction, c'est-à-dire qu'elle exerce des activités à la fois en tant que banque de développement et en tant que banque commerciale universelle ⁽³⁾.

⁽¹⁾ La Commission a, en particulier, émis des doutes quant à la rémunération des instruments d'aide, à l'abandon des activités commerciales de MLB, au rétablissement de la viabilité à long terme des activités économiques du groupe MLB, à la liquidation en bonne et due forme des activités commerciales non vendues, ainsi qu'aux mesures compensatoires.

⁽²⁾ JO C 195 du 19.8.2009, p. 9.

⁽³⁾ Voir, pour plus de détails, les considérants 22 à 42 de la décision d'ouvrir la procédure.

- (13) MLB et ses filiales forment conjointement le groupe MLB. Toutes les filiales de la banque prennent part aux activités à caractère commercial. Les principales filiales sont les suivantes:
- SIA «Riska investiciju sabiedriba», une entité à vocation spécifique (ci-après «RIS»),
 - SIA «Hipolizings» (ci-après «Hipolizings»), qui fournit des services de crédit-bail (concernant des véhicules essentiellement). À la date du 30 juin 2011, Hipolizings détenait une part de marché de 5 % et était financée exclusivement par MLB grâce à une facilité de prêt de 49 millions de LVL,
 - IPS «Hipo Fondi» ⁽¹⁾ (ci-après «Hipo Fondi»), une société de gestion d'actifs gérant un régime obligatoire de retraites par capitalisation financé par l'État (deuxième pilier) à hauteur de 34 millions de LVL (4 % de parts de marché environ) et appartenant à 51 % à la filiale RIS de la banque; Hipo Fondi exerçait ses activités en tant qu'entité autonome, mais bénéficiait du réseau de filiales MLB, ainsi que de sa force de vente et de son appui en matière de technologies de l'information,
 - SIA «Hipoteku bankas Nekustama Ipasuma Agentura» (ci-après «HipoNIA»), une société de gestion d'actifs non productifs ⁽²⁾ gérant un portefeuille d'actifs et financée exclusivement par MLB.
- (14) Conformément au plan de transformation exposé aux considérants 45 à 95 de la décision d'ouvrir la procédure, il est actuellement procédé à la conversion de MLB en une banque exerçant exclusivement des activités de développement (banque soutenant les politiques structurelles, économiques et sociales menées au nom de l'État, conformément à sa mission de service public). À cette fin, elle se voit retirer ses activités commerciales.
- (15) La Lettonie a chargé un conseiller externe indépendant de mener une réflexion sur les institutions de financement du développement en Lettonie. Le 11 février 2011, le premier projet de «Rapport sur l'optimisation du système des institutions de financement du développement en Lettonie» a été présenté à la Commission et au Fonds monétaire international (FMI).
- (16) Ce projet de rapport recommande notamment la création d'un établissement unique compétent en matière de développement (ci-après le «SDI»), tout en reconnaissant la nécessité de garantir l'indépendance de celui-ci en le constituant en vertu d'une loi spéciale et en mettant en place des instances décisionnelles indépendantes. À cet égard, le projet de rapport reconnaît la nécessité de concevoir la structure fonctionnelle du SDI à partir de zéro, sur la base d'un examen exhaustif des programmes existants et de leurs besoins en termes de fonctionnement et de personnel, notamment pour ce qui est des fonctions d'évaluation et de gestion des risques.
- (17) Le projet de rapport souligne en outre la nécessité de procéder à des interventions publiques au moyen d'instruments indirects (garanties individuelles et de portefeuille, capital-risque, fonds «mezzanine», etc.), tout en abandonnant les prêts directs importants et en ne considérant plus les interventions directes que comme des options limitées à quelques cas très spécifiques et justifiés (micro-crédit, agriculteurs, etc.).
- (18) Selon le projet de rapport, une canalisation indirecte des prêts financés par l'État améliorerait l'accès des bénéficiaires potentiels à de tels programmes, ainsi que le rapport coût-efficacité de la distribution et la coopération avec le secteur des banques commerciales.

2.2. La stratégie de restructuration: vente par MLB de ses activités commerciales

- (19) Conformément au protocole d'accord supplémentaire conclu en juillet 2010, un conseiller indépendant a été chargé d'élaborer le plan de transformation de MLB. Ce conseiller avait pour mission de concevoir différents scénarios à cet effet afin de permettre soit une scission des actifs et des passifs liés au financement du

⁽¹⁾ Hipo Fondi est une société de gestion d'actifs autonome dotée d'une comptabilité et d'une gestion indépendantes. Une part substantielle de l'entreprise ([42-43] %) est détenue par des actionnaires actifs.

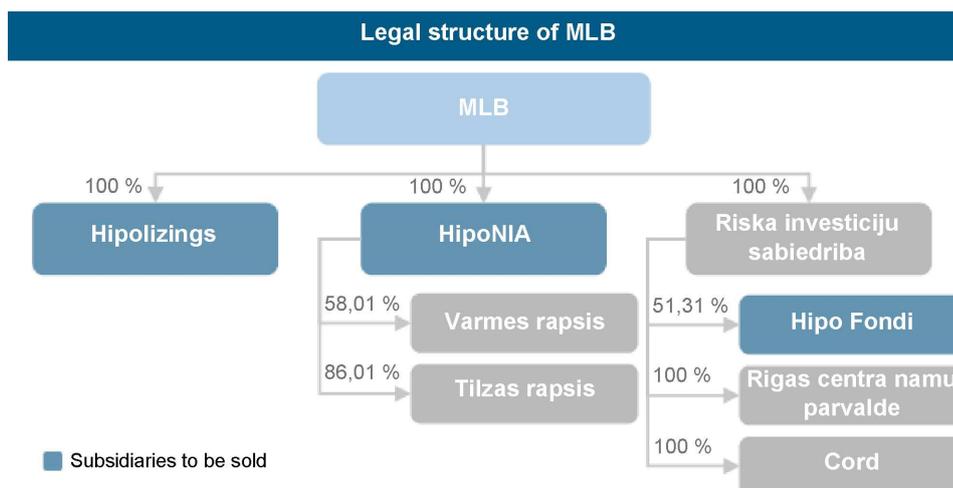
⁽²⁾ Ces actifs consistent essentiellement en des prêts et des biens immobiliers.

développement et la privatisation de la banque avec ses activités commerciales, soit la transformation de la banque de telle sorte que ses activités commerciales puissent être mises en vente indépendamment du segment «développement».

- (20) Après avoir analysé la situation financière de la banque, le conseiller indépendant a conclu, dans le plan de transformation présenté en avril 2011 (ci-après «le plan de transformation d'avril 2011»), que le meilleur scénario consisterait à vendre les actifs commerciaux de la banque en plusieurs lots en temps utile.
- (21) Le 1^{er} novembre 2011, le gouvernement letton a approuvé la stratégie de vente recommandée dans le plan de transformation d'avril 2011, et plus particulièrement la vente des activités commerciales de MLB en six lots.
- (22) Les entités appartenant au groupe MLB qui devaient être vendues au moyen d'une cession d'actions en tant qu'entités juridiques sont présentées dans le graphique n° 1 ci-dessous.

Graphique n° 1

Vue d'ensemble des entités juridiques appartenant au groupe MLB ⁽¹⁾



Source: autorités lettones.

- (23) À la date du 31 août 2011, les actifs et passifs du segment commercial de MLB devant être vendus comprenaient:

— un portefeuille de prêts commerciaux et de participations dans des filiales (HipoNIA, Hipolizings et Hipo Fondi) à hauteur de 283,8 millions de LVL,

— des dépôts d'un montant de 356,1 millions de LVL.

- (24) Le processus de vente a été mené avec l'aide d'un conseiller extérieur digne de confiance. Dans un premier temps, 121 acheteurs potentiels ont été contactés. Un prospectus a été adressé à 98 d'entre eux. Sur ces 98 personnes, 18 ont signé un accord de non-divulgence, 51 ont indiqué qu'elles n'étaient pas intéressées et 29 n'ont pas répondu. À la date du 16 décembre 2011, soit à la fin de la première phase de la procédure de vente, neuf offres initiales avaient été soumises. À la date du 11 janvier 2012, soit au cours de la deuxième étape de la procédure de vente, trois acheteurs potentiels avaient présenté une offre améliorée, six avaient maintenu leur offre initiale et un avait soumis une nouvelle offre. Tous les investisseurs potentiels ont eu accès à la salle d'information.

⁽¹⁾ Seules les filiales détenant une part supérieure à 50 % apparaissent dans ce graphique.

Au cours de cette phase de la procédure, trois acquéreurs potentiels se sont désistés et un a manifesté un intérêt pour des parties seulement de deux des lots (soit les lots n° 2 et n° 3), mais n'a pas présenté d'offre spécifique. En conséquence, à la date du 16 mars 2012, des offres finales avaient été soumises par quatre investisseurs potentiels, la plupart pour l'un des lots, bien qu'un acquéreur potentiel ait présenté une offre pour trois lots.

Les lots

- (25) La stratégie de vente approuvée par les autorités lettones le 1^{er} novembre 2011 consistait initialement à répartir les actifs et les passifs de MLB en six lots distincts, conformément à l'intérêt du marché qui avait été analysé au préalable. Au cours de la procédure de vente, le lot n° 3 a ensuite divisé en deux lots distincts, numérotés 3A et 3B. Les lots ont été vendus à des acquéreurs distincts, le reste des actifs et des passifs de MLB étant transférés au segment «développement» de celle-ci. La procédure a été menée à son terme, tous les lots ayant été cédés à la date du 30 juin 2013. Les lots sont constitués de la façon suivante:
- 1) le lot n° 1 ⁽¹⁾ et le lot n° 2 ⁽²⁾ regroupent la majorité des prêts commerciaux et des dépôts vendus. Le processus avait largement abouti à la date du 24 novembre 2012. Les conditions commerciales restantes seront fixées au cours de l'année 2013 (dédommagement versé par l'acquéreur [...] ^(*) [...] LVL) et [...] conformément aux termes de la convention de vente ([...] LVL) avec [...]);
 - 2) le lot n° 5 comprend Hipolizings, la filiale de crédit-bail de MLB vendue le 1^{er} août 2012, tandis que le lot n° 6 est composé des régimes de retraite du deuxième pilier, gérés par Hipo Fondi, qui a été vendue en novembre 2012. La vente de Hipo Fondi, qui est la coquille vide restante, est prévue pour 2013;
 - 3) le lot n° 3 se compose des prêts productifs consentis à des entreprises immobilières et de construction. Ce lot a été scindé en deux lots numérotés 3A et 3B afin de faciliter le processus de cession, car il n'a pas reçu un intérêt suffisant de la part du marché. Le lot n° 3A a été vendu à un investisseur privé le 18 juin 2013, et le lot n° 3B a été vendu à l'agence lettone de privatisation (LPA) le 28 juin 2013;
 - 4) le lot n° 4 ⁽³⁾ relatif à HipoNIA a été vendu à la LPA le 28 juin 2013.
- (26) En ce qui concerne les diverses options de vente des lots n° 3B et n° 4, les autorités lettones ont estimé que les offres qui leur avaient été présentées par des investisseurs n'étaient pas adéquates et ne reflétaient pas la valeur intrinsèque réelle des actifs qu'ils contenaient (telle qu'estimée par un expert indépendant digne de confiance). Afin de réduire les pertes autant que possible, l'État a décidé de vendre les lots n° 3B et n° 4 à la LPA.
- (27) Hipo Fondi aurait pu, quant à elle, eu égard aux offres des investisseurs, être vendue soit en tant qu'entité juridique en activité, avec tous les actifs dont elle assurait la gestion, soit au moyen d'une cession d'actifs. Selon la Lettonie, la deuxième possibilité a été retenue, notamment parce qu'un prix plus élevé était proposé pour une telle cession. Il s'ensuit que la quasi-totalité de l'activité économique de Hipo Fondi a été vendue, à savoir, trois régimes de retraite intitulés «Rivjera», «Safari» et «Jurmala». En dehors de ces régimes de retraite, Hipo Fondi gérait également plusieurs portefeuilles privés et fonds fermés. Certains d'entre eux ont d'ores et déjà été clos et les derniers sont en passe de l'être. Hipo Fondi restera une simple coquille vide sans activités effectives à gérer. Cette coquille vide aurait pu être liquidée ou vendue. Une procédure de vente a été engagée concernant cette entité juridique, et l'actionnaire minoritaire de Hipo Fondi ⁽⁴⁾ s'est déclaré intéressé par l'acquisition des parts [...]. Les autorités lettones ont décidé de procéder à la vente de l'actionnaire minoritaire, étant donné que celle-ci permettait un meilleur résultat financier et une résolution plus rapide qu'une liquidation. La vente de Hipo Fondi est pratiquement close. La convention de vente a été signée, mais l'opération n'a pas encore abouti, étant

⁽¹⁾ Le lot n° 1 est constitué de prêts productifs à des particuliers et à de petites entreprises, à l'exception des entreprises immobilières et de construction, d'un montant de 94,6 millions de LVL environ en valeur comptable nette, ainsi que de l'ensemble des dépôts à terme et à vue des particuliers et des petites entreprises à hauteur de 244 millions de LVL.

⁽²⁾ Le lot n° 2 se compose de prêts productifs à de grandes entreprises, à l'exception des entreprises immobilières et de construction, d'un montant de 27,4 millions de LVL environ en valeur comptable nette, ainsi que de l'ensemble des dépôts à terme et à vue des grandes entreprises à hauteur de 103 millions de LVL.

^(*) Informations confidentielles; les omissions sont indiquées entre crochets ([...]).

⁽³⁾ Ce lot se compose des parts de HipoNIA et d'un prêt intragroupe consenti par MLB à HipoNIA à hauteur de 41,3 millions de LVL; au moment de la vente, les actifs de HipoNIA consisteront pour l'essentiel en des prêts improductifs.

⁽⁴⁾ L'actionnaire minoritaire de Hipo Fondi qui acquiert la coquille vide n'est pas lié à l'acheteur des actifs gérés précédemment par Hipo Fondi.

actuellement contrôlée par l'autorité de surveillance lettone (Financial and Capital Market Commission — ci-après la «FCMC»). Hipo Fondi ne détient pas de droits de propriété intellectuelle ayant été enregistrés, et la dénomination commerciale «hipo» enregistrée, de même que les droits y afférents, sont détenus par MLB. MLB, dans le cadre de la convention conclue avec l'acquéreur, ne s'est pas opposée à l'utilisation du terme «hipo» dans la dénomination «HipoFondi».

- (28) En ce qui concerne la vente de HipoNIA, MLB a transféré du capital à hauteur de [...] LVL à HipoNIA le 20 juin 2013. Cette recapitalisation était nécessaire, car le transfert de HipoNIA de MLB vers la LPA a eu lieu à [...] à sa valeur comptable, la différence s'élevant à [...] LVL. Cette différence a été [...] par MLB, étant donné qu'il s'agissait d'une condition préalable à l'octroi du prêt en faveur de HipoNIA par le Trésor public et à l'acquisition des parts d'HipoNIA par la LPA. La [...] nette totale [...] à MLB du fait de l'opération s'élève à [...] LVL (c'est-à-dire à [...] à la valeur comptable nette, après dotation aux provisions, au moment du lancement de l'opération).

Tableau 1

Vue d'ensemble des lots et des modalités de vente de ceux-ci

(en milliers de LVL)	Contenu	Situation actuelle	Investisseur	Valeur comptable brute	Valeur comptable nette	Prix final/ Valeur économique à long terme	Ristourne brute	Ristourne nette	Perte brute	Perte nette
Lot n° 1	Prêts productifs octroyés aux particuliers et aux petites entreprises	Vendu	Swedbank	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Lot n° 2	Prêts productifs octroyés aux grandes entreprises	Vendu	Swedbank	[...]	—	—	[...]	—	[...]	—
Lot n° 3A	Prêts productifs consentis à des entreprises immobilières et de construction	Vendu	Investisseur n° 2	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Lot n° 3B		Vente en cours	LPA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Lot n° 4	HipoNIA: société de gestion d'actifs improductifs	Vente en cours	LPA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Lot n° 5	Hipolizings: société de crédit-bail (véhicules ...)	Vendu	Swedbank	[...]	—	[...]	[...]	[...]	[...]	—
Lot n° 6	Hipo Fondi: gestion d'actifs pour les régimes de retraite obligatoire de l'État	Vendu	Banque SEB	—	—	[...]	—	—	[...]	[...]

Source: autorités lettones.

- (29) Le montant total généré par le processus de vente a été légèrement plus élevé que prévu selon le scénario de base, fondé sur les ristournes de base prévues par la stratégie de vente, pour autant que les ristournes brutes prévues par cette dernière soient appliquées aux valeurs comptables brutes. Une perte de 53,1 millions de LVL a été enregistrée, alors que la perte escomptée était de 56,8 millions de LVL.

Abandon des opérations sur titres

- (30) MBL met un terme aux conventions conclues avec sa clientèle en ce qui concerne les services de location de coffres. Elle démantèlera ses infrastructures informatiques y afférentes et réaffectera ou licenciera du personnel.
- (31) MLB mettra aussi fin, en pratique, à ses opérations sur titres. Elle ne conservera que les comptes d'une centaine de clients, dont aucun ne peut être joint (principalement parce que la plupart sont décédés). MLB ne pouvant légalement vendre immédiatement les titres détenus par ces clients non actifs, elle entend 1) obtenir une licence lui permettant de gérer ces comptes titres et 2) révoquer la licence bancaire complète qui couvrait également les services de location de coffres.

2.3. La stratégie de restructuration: création du SDI

- (32) Il est prévu de transférer au segment «développement» les activités commerciales subsistant à l'issue de la vente, à savoir, notamment, les actifs liquides d'un montant de 20,3 millions de LVL, d'autres actifs d'un montant de 7,6 millions de LVL, des dépôts à vue d'un montant de 5,9 millions de LVL et des dépôts à terme d'un montant de 1 million de LVL, d'autres actifs à hauteur de 1,7 million de LVL, ainsi que des capitaux propres en circulation à hauteur de 19,2 millions de LVL.
- (33) À l'issue de la vente des activités commerciales, soit à compter du 30 juin 2013, MLB ne devrait plus exercer que des activités de financement du développement. Ses actifs s'élèveront alors à quelque 222,3 millions de LVL.
- (34) Dans le protocole d'accord supplémentaire, la Lettonie a formulé les engagements suivants à l'intention de l'Union européenne et du FMI:
- après la cession des actifs commerciaux de MLB, la Lettonie fusionnera le segment «développement» de celle-ci avec d'autres institutions publiques afin de créer le SDI. Le SDI exécutera des programmes d'aide d'État au moyen d'instruments financiers relevant actuellement de MLB, de la LPA, du Fonds pour le développement rural et du Fonds d'investissement en faveur de l'environnement ⁽¹⁾;
 - le SDI ne sera pas autorisé à attirer des dépôts privés. Il s'abstiendra d'octroyer des prêts directs, sauf lorsque des programmes d'octroi ont déjà été autorisés ou lorsque le prêt est: i) associé à la fourniture de produits qui ne sont pas proposés par des banques commerciales ou des établissements financiers non bancaires; ii) fonction d'une expertise hautement spécialisée que les banques commerciales ou les établissements financiers non bancaires ne possèdent pas; ou iii) trop limité, en termes de volume, ou trop risqué pour présenter un intérêt pour les banques commerciales ou les établissements financiers non bancaires;
 - MLB ne lancera pas de nouveaux programmes de prêts tant que le plan d'action concernant le SDI n'aura pas été approuvé; tous les financements qui ont été consentis à MLB aux fins de la mise en œuvre d'instruments d'ingénierie financière nationaux doivent être couverts par des garanties et transférés dans leur intégralité au SDI une fois que celui-ci aura été constitué. Afin d'améliorer la surveillance par la profession et la transparence une fois le SDI créé, il sera procédé à la mise en place d'un conseil consultatif présidé par le ministère des finances et composé de membres issus des principaux ministères, des partenaires sociaux, de l'association des banques commerciales, ainsi que d'institutions financières internationales réputées possédant une expertise dans le domaine des activités liées au développement;
 - lorsque les parties commerciales de MLB auront été vendues ou transférées à la LPA, la banque ne sera pas autorisée à attirer de nouveaux dépôts des particuliers. La FCMC veillera au respect de cet engagement.

⁽¹⁾ Conformément au protocole d'accord supplémentaire, les autorités lettones étaient tenues de soumettre un plan d'action concernant cette fusion pour le 30 juin 2013. Toutefois, les avancées ont été lentes, en particulier parce que les ministères de l'économie et des finances n'ont pas été capables de s'entendre sur l'institution qui serait chargée de la supervision du SDI.

2.4. Description des mesures couvertes par la présente décision

- (35) En ce qui concerne les activités de développement de MLB, la Commission note l'intention de la Lettonie d'optimiser le système des institutions financières de développement en réunissant celles-ci au sein du SDI. La décision d'ouvrir la procédure partait de l'hypothèse que MLB n'exercerait des activités de développement que jusqu'à la mise en place du SDI, laquelle devait avoir lieu pour le 31 décembre 2012 au plus tard. Toutefois, ce processus a pris du retard et est toujours en cours. Étant donné que les autorités lettones n'ont pas finalisé le projet relatif au SDI, la présente décision ne couvre que le volet commercial des activités de MLB. Le volet «développement» des activités de MLB fera par conséquent l'objet d'une décision finale distincte.
- (36) Dans la décision d'ouvrir la procédure, les mesures suivantes, accordées par la Lettonie au segment commercial de MLB, ont été autorisées à titre temporaire en tant qu'aide au sauvetage:
- a) une mesure de recapitalisation d'un montant de 70,2 millions de LVL accordée le 23 mars 2010;
 - b) une mesure de recapitalisation d'un montant de 50 millions de LVL accordée fin 2011 (sous la forme d'une aide de trésorerie devant être convertie en capital);
 - c) une facilité de trésorerie de réserve d'un montant maximal de 250 millions de LVL;
 - d) des garanties en faveur des créanciers internationaux du segment commercial de MLB jusqu'à hauteur de 32 millions de LVL; et
 - e) une aide de trésorerie d'un montant maximal de 60 millions de LVL en vue de la liquidation solvable des actifs toxiques de HipoNIA.
- (37) La Lettonie a fourni des informations sur l'utilisation de ce soutien de l'État en vue de la liquidation du segment commercial de MLB, modifiée de façon à tenir compte de la mise en œuvre de la stratégie de vente.
- (38) Le montant global du capital nécessaire eu égard à la mesure mentionnée au point b) du considérant 36 a été moins élevé que prévu initialement, soit 25 millions de LVL au lieu de 50 millions de LVL, les autorités lettones ayant décidé que MLB exercerait ses activités sans licence bancaire, ce qui a diminué le montant du capital requis. L'augmentation de capital de 25 millions de LVL a été opérée en juin 2012 ⁽¹⁾.
- (39) La facilité de trésorerie de réserve d'un montant maximal de 250 millions de LVL mentionnée au point c) du considérant 36 a été autorisée à titre temporaire et mise à la disposition de MLB à compter du 1^{er} janvier 2012, jusqu'à l'achèvement de la procédure de vente, afin d'être disponible si des liquidités devaient s'avérer nécessaires de façon urgente. À la date du 30 mai 2013, les aides de trésorerie utilisées avaient été nettement inférieures au montant maximal prévu (50 millions de LVL), en raison de l'absence de retraits de dépôts et du bon déroulement du processus de transformation. Il existe actuellement un solde restant dû de 25 millions de LVL, qui devrait être remboursé au plus tard le 31 décembre 2013.
- (40) Les garanties d'un montant maximal de 32 millions de LVL mentionnées au point d) du considérant 36 devaient être fournies aux créanciers internationaux de MLB pour ce qui est du segment commercial. Comme la vente du segment commercial de MLB et la conversion de cette dernière en une banque de développement auraient pu être considérées comme des défaillances en vertu de leurs contrats, une telle mesure était nécessaire pour garantir les passifs dans le cas où les créanciers internationaux auraient exigé le remboursement préalable des prêts consentis à MLB. Toutefois, le montant des garanties exigé pour le segment commercial a été inférieur aux 32 millions de LVL prévus, quelques créanciers internationaux seulement ayant exigé des garanties supplémentaires. À la date du 30 mai 2013, le niveau des garanties nécessaire selon les estimations s'élevait à 12,4 millions de LVL.
- (41) L'aide de trésorerie consentie à HipoNIA, mentionnée au point e) du considérant 36, s'est avérée supérieure au montant autorisé à titre temporaire par la Commission, soit 71 millions de LVL au lieu de 60 millions de LVL. Cette augmentation était nécessaire compte tenu du fait que le lot n° 3 n'a pas été vendu sur le marché, mais qu'il a au contraire été transféré à HipoNIA, ce qui a conduit à une augmentation du montant du financement nécessaire. Cette aide de trésorerie devait être remboursée pour le 31 décembre 2018.

⁽¹⁾ La recapitalisation effectuée en 2010 et 2012, respectivement, s'élève donc au total à 95,2 millions de LVL (soit 70,2 millions de LVL plus 25 millions de LVL).

- (42) La Lettonie a par conséquent demandé à la Commission d'autoriser cette augmentation de l'aide de trésorerie de 11 millions de LVL. À cet égard, la Lettonie a fait valoir que le montant total de l'aide nécessaire en vue de l'abandon progressif du segment commercial de MLB était inférieur au montant de l'aide qui avait été autorisé à titre temporaire.

Tableau n° 2

Vue d'ensemble des aides d'État autorisées et des aides d'État effectivement octroyées

(situation en mai 2013)

Aides de trésorerie en faveur de MLB	
Montant autorisé préalablement par la Commission le 26 janvier 2012	250 millions de LVL
Montant octroyé en décembre 2011	50 millions de LVL
Aides de trésorerie en faveur de HipoNIA	
Montant autorisé préalablement par la Commission le 26 janvier 2012	60 millions de LVL
Montant octroyé en juin 2013	71 millions de LVL
Garanties	
Montant autorisé préalablement par la Commission le 26 janvier 2012	32 millions de LVL
Montant octroyé en juin 2012	12,4 millions de LVL
Fonds propres	
Montant autorisé préalablement par la Commission le 26 janvier 2012	70,2 + 50 millions de LVL
Montant octroyé en juin 2012	70,2 + 25 millions de LVL
Total des aides d'État	
Montant autorisé préalablement par la Commission le 26 janvier 2012	462,2 millions de LVL
Estimation actuelle du montant des mesures d'aide	228,6 millions de LVL

2.5. Motifs de l'ouverture de la procédure

- (43) La communication sur la restructuration ⁽¹⁾ présente les dispositions en matière d'aides d'État applicables à la restructuration d'établissements financiers dans le cadre de la crise actuelle. Conformément à la communication sur la restructuration, pour être compatible avec l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité, la restructuration d'un établissement financier dans le contexte de l'actuelle crise financière doit:

- inclure une contribution propre suffisante du bénéficiaire (répartition des charges),
- prévoir des mesures suffisantes pour limiter les distorsions de concurrence,

⁽¹⁾ Communication de la Commission sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État (JO C 195 du 19.8.2009, p. 9).

— conduire au rétablissement de la viabilité de la banque ou à la mise en liquidation de celle-ci en bonne et due forme.

- (44) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a autorisé l'aide au sauvetage à titre temporaire, estimant que les mesures décrites au considérant 36 étaient adéquates, étant donné qu'elles visaient à éliminer la menace que faisaient peser sur l'économie lettone les problèmes de MLB. La Commission a également considéré que ces mesures étaient nécessaires et constituaient les meilleures options possibles pour le gouvernement lettone aux fins de l'abandon progressif des activités commerciales de la banque. La Commission doutait cependant que l'aide soit proportionnée et a donc demandé un complément d'information à cet égard.

Garde-fous contre des distorsions indues de concurrence — Abandon d'activités commerciales

- (45) La stratégie de vente prévoyait l'abandon et la vente par lots de la plupart des activités économiques du segment commercial de MLB, ainsi que la vente des filiales Hipolizings et Hipo Fondi séparément de la banque, mesure que la Commission a accueillie favorablement.
- (46) En ce qui concerne la liquidation en bonne et due forme, la Commission a conclu qu'il était nécessaire de disposer de plus amples informations concernant la compatibilité de l'aide consentie en vue de l'arrêt des activités commerciales de MLB. La Commission a notamment demandé aux autorités lettones d'indiquer les échéances précises envisagées pour la vente des activités et de fournir des renseignements complémentaires sur les activités n'ayant pu être vendues.
- (47) En ce qui concerne les activités économiques qui devaient être poursuivies, seules deux entités, à savoir Hipolizings et Hipo Fondi, devaient être vendues en tant qu'entités juridiques autonomes. Eu égard, toutefois, à leur présence limitée sur le marché ⁽¹⁾ et à leur mise en vente par la banque en temps utile, la Commission a conclu à titre préliminaire que les mesures d'aide étaient appropriées.

Rétablissement de la viabilité à long terme des activités économiques du groupe MLB

- (48) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a demandé des informations complémentaires aux autorités lettones afin de pouvoir s'assurer que les entités qui continueraient d'opérer sur une base autonome (Hipolizings et Hipo Fondi) seraient viables à l'issue de la vente. La Commission souhaitait plus particulièrement savoir qui fournirait les infrastructures ou le financement nécessaires une fois la vente close en lieu et place de MLB.

Liquidation en bonne et due forme des activités commerciales non vendues

- (49) Bien que la stratégie de vente précise les modalités d'une liquidation en bonne et due forme des activités commerciales, la Commission a émis des doutes, dans la décision d'ouvrir la procédure, quant à la mise en place de garde-fous suffisants contre des distorsions indues de concurrence.
- (50) Elle a notamment invité les autorités lettones à clore les ventes en temps utile et à proposer des mesures supplémentaires garantissant la fixation par la banque de prix peu attrayants pour ses produits commerciaux et limitant les avances consenties sur les prêts existants.

3. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES PARTIES INTÉRESSÉES

- (51) La Commission n'a pas reçu d'observations de la part de parties intéressées.

⁽¹⁾ Hipolizings détient 5 % du marché du crédit-bail et Hipo Fondi détient 4 % du marché de la gestion des régimes de retraite du deuxième pilier.

4. OBSERVATIONS DE LA LETTONIE CONCERNANT LA DÉCISION D'OUVRIR LA PROCÉDURE

- (52) Le 5 avril 2012, la Lettonie a formulé des observations concernant la décision d'ouvrir la procédure. Elle a complété sa position par la suite en communiquant des informations à intervalles réguliers jusqu'en juin 2013 ⁽¹⁾.
- (53) La Lettonie estime, globalement, que tous les critères de compatibilité des aides d'État étaient réunis dans le cas de MLB, étant donné que: i) le segment commercial a été liquidé; ii) le segment «développement» restant opère dans les limites d'une gamme de produits strictement définie (mission) et iii) l'établissement subsistant se verra retirer sa licence et ne pourra donc pas concurrencer des banques commerciales pour ce qui est de l'octroi de financements.
- (54) En ce qui concerne le *segment «développement» de MLB*, la Lettonie a communiqué des informations circonstanciées ⁽²⁾. Elle a toutefois précisé qu'un accord définitif n'avait pas encore été trouvé quant à la création du SDI, supposé reprendre les activités «développement» de MLB. La Lettonie a indiqué qu'un plan d'action conjoint en vue de la mise en place du SDI par les ministères concernés et l'expert externe était prévu pour le 2 août 2013 et que les travaux se poursuivraient tout au long de l'année 2013. Toutefois, la date butoir fixée pour la mise en place du SDI est encore floue.
- (55) La Lettonie a par conséquent demandé que l'appréciation de la mise en place du SDI pour ce qui est de l'existence d'une aide d'État soit effectuée dans le cadre d'une procédure distincte et non dans le cadre de la procédure relative au segment commercial de MLB.
- (56) En ce qui concerne les *garde-fous contre des distorsions de concurrence indues*, la Lettonie estime que le dispositif mis en place garantit l'absence de concurrence directe entre le segment commercial de MLB et d'autres banques commerciales. MLB a mis un terme à son activité d'octroi de prêts en novembre 2009. En ce qui concerne les dépôts, une gestion active de la base des dépôts était nécessaire, initialement, pour prévenir l'octroi d'aides d'État supplémentaires sous la forme d'aides de trésorerie jusqu'à la réalisation de la vente. Les dépôts liés au segment commercial de MLB ont finalement été vendus dans le cadre des lots n° 1 et n° 2, tandis que les opérations par carte de paiement ont été supprimées et que le réseau de guichets automatiques a été démantelé.
- (57) HipoNIA, qui a racheté à MLB des portefeuilles de prêts, ne fournit aucun financement supplémentaire à l'un ou à l'autre de ses clients. Eu égard, en particulier, à la situation de ces prêts (qui sont, dans leur quasi-totalité, en souffrance depuis plus de 90 jours, alors que des tentatives de restructuration avaient déjà été opérées), HipoNIA est amenée dans presque tous les cas à récupérer ses biens.
- (58) En ce qui concerne le *segment commercial*, la Lettonie a présenté un calendrier complet pour la vente ou la liquidation d'actifs, indiqué les échéances clés du processus et informé la Commission des avancées enregistrées et des dates effectives des conventions de vente. La Lettonie a fait valoir que toutes les positions concernant le segment commercial disparaîtraient du bilan pour janvier 2014.
- (59) La Lettonie a présenté une vue d'ensemble circonstanciée des montants d'aide d'État effectivement octroyés en faveur du segment commercial de MLB (à savoir, l'aide de trésorerie de 50 millions de LVL accordée à MLB, les garanties publiques à hauteur de 12,4 millions de LVL, des mesures de capital-investissement à hauteur de 95,2 millions de LVL, ainsi qu'une aide de trésorerie de 71 millions de LVL en faveur de HipoNIA). Elle a souligné que le montant total de l'aide dont MLB avait besoin pour ses activités de banque commerciale était moins élevé que prévu initialement (et qu'autorisé à titre temporaire dans la décision d'ouvrir la procédure).
- (60) Selon la Lettonie, aucune des mesures d'aide ne favorise directement les activités commerciales qui seront poursuivies par Hipolizings et Hipo Fondi une fois qu'elles auront été vendues. Le cœur de métier de MLB a été divisé en trois lots et vendus au moyen d'une cession d'actifs. Aucun de ces lots ne constitue une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité; la Lettonie considère par conséquent que l'activité économique ne sera pas poursuivie à l'issue de la vente et que les lots ne bénéficieront pas d'aides d'État reçues préalablement à la vente.
- (61) La Lettonie estime que seule la vente du lot n° 4 (Hipolizings) pourrait constituer une poursuite d'activités économiques. Toutefois, Hipolizings représentera une part très restreinte du groupe auquel appartient son acquéreur (moins de 0,1 %) et [...]. [...]. La vente garantira la viabilité de l'entité à long terme et ne compromettra pas la viabilité de l'acquéreur. En outre, Hipolizings ne détient qu'une part très limitée du marché, soit 5 %. Elle n'a de plus bénéficié que dans une mesure limitée, et indirectement, de l'aide octroyée à MLB: ses

⁽¹⁾ Les principales observations ont été reçues les 15 avril 2013 et 3 juin 2013.

⁽²⁾ Les informations concernant le segment «développement» ne sont pas reproduites en détail, car elles ne font pas l'objet de la présente décision.

dispositions contractuelles existantes n'ont pas dû être résiliées de façon inopinée et, à l'instar des autres entreprises appartenant à la banque, elle n'a pas dû être vendue par un propriétaire en difficulté. Compte tenu du montant d'aide très limité octroyé à Hipolizings, la Lettonie estime qu'à la suite de sa vente et de son intégration complète avec son acquéreur, Hipolizings ne bénéficiera d'aucune aide.

- (62) En ce qui concerne la coquille vide Hipo Fondi vendue à un investisseur privé, la Lettonie s'engage à [...].
- (63) S'agissant du transfert d'actifs de MLB à HipoNIA et de la vente faisant suite à celui-ci, la Lettonie partage l'avis préliminaire de la Commission, présenté dans la décision d'ouvrir la procédure, selon lequel ce transfert ne contient aucun élément d'aide.
- (64) En ce qui concerne l'augmentation de capital effectuée en 2012 en faveur du segment commercial, la Lettonie a précisé que cette augmentation s'était déroulée en deux phases, soit, d'une part, la vente des lots n° 1, n° 2, n° 3, n° 5 et n° 6 et, d'autre part, la vente du lot n° 4. Le montant du capital a été limité au minimum et calculé de manière à assurer l'adéquation du capital réglementaire pour le segment commercial à la suite des pertes découlant de la vente.
- (65) En ce qui concerne la facilité de trésorerie de réserve accordée dans le cadre de la restructuration, la Lettonie a fait valoir que le soutien apporté au segment commercial était de nature temporaire et avait pour but de garantir une vente en bonne et due forme. Selon elle, son caractère limité et temporaire limitait les distorsions de concurrence potentielles au minimum.
- (66) Enfin, la Lettonie s'est engagée à présenter des rapports de suivi concernant la restructuration de MLB, y compris la mise en liquidation des activités commerciales non vendues et une évaluation ex post de la liquidation.

5. APPRÉCIATION DES MESURES

5.1. Existence d'une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité

- (67) Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du traité, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Bénéficiaires de l'aide

- (68) Comme indiqué au considérant 145 de la décision d'ouvrir la procédure, il convient, aux fins de l'appréciation des mesures afin de déterminer si elles constituent des aides d'État, d'établir une distinction entre, d'une part, les activités de banque de développement actuelles et futures de MLB et, d'autre part, les activités commerciales restantes exercées par MLB durant la période de transition (mise en liquidation progressive). Les autorités lettones ont fourni les données indiquant comment les mesures avaient bénéficié à l'un ou à l'autre de ces deux segments.
- (69) La présente décision ne porte que sur les mesures accordées au segment commercial de MLB. Les modalités de l'exploitation du segment «développement» de MLB, qui devrait être poursuivie par un établissement de financement du développement devant encore être créé, feront l'objet d'une décision finale distincte.
- (70) En conséquence, la présente décision examinera uniquement les mesures accordées par la Lettonie en faveur du segment commercial de MLB dans la mesure où elles sont nécessaires à sa restructuration.

- (71) Il est rappelé que pour apprécier des mesures consenties en faveur du segment commercial de la banque, il importe de déterminer si, et dans quelle mesure, l'activité économique est poursuivie ou s'il y est mis fin à l'issue de la vente des actifs et des passifs commerciaux ⁽¹⁾. À cet égard, la Commission considère qu'avec la vente du lot n° 3A (à un investisseur privé) et des lots n° 3B et n° 4 (à la LPA en vue d'une liquidation progressive) pour le 30 juin 2013, ces activités économiques exercées par l'ancien segment commercial de MLB ont été dissoutes. Il convient également de noter qu'une grande part des actifs autrefois gérés par Hipo Fondi a été vendue séparément de l'entreprise au moyen d'une vente d'actifs. La Commission considère que la vente par lots, qui a permis à différents acquéreurs de faire une offre pour des parties distinctes des actifs et des passifs commerciaux de MLB, contribue effectivement à la liquidation des activités commerciales de cette dernière. Il convient de noter que la banque a tenté à plusieurs reprises de vendre les actifs invendus qui doivent, à terme, être transférés à la LPA, en constituant des lots différents et en renégociant les offres avec les investisseurs potentiels. MLB semble donc avoir épuisé toutes les possibilités de vente de ces plus mauvais actifs à un prix raisonnable, c'est-à-dire à un prix supérieur à leur valeur économique à long terme, telle qu'estimée par un consultant externe digne de confiance.
- (72) En ce qui concerne les activités connexes à caractère commercial exercées par MLB, la Lettonie a également fourni des informations suffisantes attestant qu'il y a déjà été ou qu'il y sera mis fin dans un avenir proche. La coquille vide Hipo Fondi, qui subsistera après la vente des actifs qu'elle gérait, sera vendue dans les mois à venir. Il sera mis fin aux opérations sur valeurs mobilières, et RIS, qui est une pure société holding détenant actuellement des participations dans Hipo Fondi et dans deux sociétés en situation d'insolvabilité, sera liquidée. MLB devrait se voir retirer sa licence bancaire pour le 31 décembre 2013.
- (73) Hipolizings a, quant à elle, été vendue en tant qu'entité juridique par cession d'actions. La Lettonie a indiqué qu'elle n'avait bénéficié d'aucune aide directe de la part de sa société mère MLB ⁽²⁾. En ce qui concerne la mesure potentielle de sauvetage des actifs dépréciés décrite aux considérants 165 à 170 de la décision d'ouvrir la procédure, il convient de rappeler qu'avant la vente de Hipolizings, les plus mauvais actifs de MLB avaient été transférés en interne à HipoNIA. Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission est parvenue à la conclusion qu'une telle cession d'actifs en interne ne pouvait constituer une mesure de sauvetage des actifs en faveur de Hipolizings et de Hipo Fondi que si celles-ci bénéficiaient de ces transferts. La Lettonie ayant confirmé qu'aucun actif n'avait été transféré de Hipolizings à HipoNIA, il peut être conclu que Hipolizings n'a bénéficié d'aucune mesure de sauvetage des actifs profitant directement à ses activités. Toutefois, ainsi que l'a reconnu la Lettonie, il ne peut être exclu que Hipolizings ait profité dans une mesure limitée de l'aide accordée à MLB, dans la mesure où il n'a pas dû être mis fin aux dispositions contractuelles existantes d'Hipolizings de manière inopinée et où elle n'a pas dû être vendue par un propriétaire en difficulté. La Commission en conclut par conséquent que Hipolizings a bénéficié de l'aide accordée à MLB, quoique indirectement et, partant, dans une très faible mesure.
- (74) En ce qui concerne Hipo Fondi, la Commission fait observer que, lorsqu'elle a été vendue à son actionnaire minoritaire, il s'agissait d'une simple coquille vide. La Lettonie a confirmé que les portefeuilles privés et fonds fermés restants gérés par Hipo Fondi avaient déjà été clos, qu'ils étaient en passe de l'être ou qu'ils seraient mis en liquidation. En outre, la Lettonie s'est engagée à [...].
- (75) À la lumière des considérations qui précèdent, il peut être conclu que Hipo Fondi restera une simple coquille vide dépourvue d'activités à gérer, pour un certain temps au moins. Cette coquille vide mettant fin aux activités qu'exerçait auparavant Hipo Fondi en tant que filiale de MLB et ne s'engageant dans l'immédiat dans aucune activité économique nouvelle, on peut conclure à l'absence de continuité entre Hipo Fondi, en sa qualité de membre du groupe MLB, et la nouvelle entité, à savoir Hipo Fondi, appartenant à un ou plusieurs nouveau(x) propriétaire(s) et exerçant de nouvelles activités économiques éventuelles. En conséquence, la coquille vide Hipo Fondi ne peut être considérée comme bénéficiant de l'aide octroyée précédemment à MLB.
- (76) HipoNIA détiendra quant à elle des actifs de l'ancien segment commercial de MLB en liquidation et n'exercera des activités que durant une période limitée. Or, conformément aux pratiques établies, des mesures visant à la liquidation des activités commerciales peuvent toujours constituer des aides ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Voir le considérant 153 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽²⁾ Voir le considérant 60 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽³⁾ Voir, par exemple, la décision de la Commission du 25 octobre 2010 dans l'affaire N 560/09 — Aide en faveur de la liquidation de Fionia Bank (JO C 76 du 10.3.2011, p. 3), la décision de la Commission du 23 avril 2010 dans l'affaire N 194/09 — Aide en faveur de la liquidation de Bradford & Bingley (JO C 143 du 2.6.2010, p. 22) ainsi que la décision de la Commission du 5 novembre 2008 dans l'affaire NN 39/08 — Aide en faveur de la liquidation de Roskilde Bank (JO C 12 du 17.1.2009, p. 3).

- (77) En ce qui concerne les acquéreurs des différents lots, la Commission note que, sur la base des informations communiquées par la Lettonie, la procédure de vente s'est déroulée de manière ouverte et non discriminatoire, aux conditions du marché et dans un souci de maximisation du prix de chaque lot.
- (78) En ce qui concerne le transfert d'HipoNIA à une valeur inférieure à celle du marché, la Commission confirme la conclusion préliminaire qu'elle a tirée dans la décision d'ouvrir la procédure selon laquelle l'acquéreur d'HipoNIA, à savoir la LPA, ne peut être considéré comme un bénéficiaire de l'aide, étant donné qu'il n'exerce pas d'activités économiques et qu'il s'agit seulement d'une agence de l'État letton⁽¹⁾.
- (79) Sur cette base, la Commission estime qu'aucune aide n'a été accordée aux acquéreurs des actifs et passifs commerciaux de MLB.
- (80) En conclusion, à l'issue de la vente de l'ensemble des lots formés par les anciennes activités commerciales de MLB, qui est à présent close, les mesures d'aide profitent uniquement aux activités commerciales que MLB a continué d'exercer après la vente par HipoNIA et Hipolizings.

Mesures d'aide

- (81) Comme indiqué au considérant 73, Hipolizings a bénéficié (quoique dans une mesure limitée) de l'aide accordée à MLB. Comme expliqué plus haut, il n'a pas fallu dénoncer les dispositions contractuelles de façon inopinée, et l'entreprise n'a pas dû être vendue par un propriétaire en difficulté, ce qui aurait pu conduire à une vente en catastrophe. Le caractère limité de l'avantage ou le fait que celui-ci ne puisse être quantifié ne modifie en rien l'appréciation de la Commission à cet égard.
- (82) Étant donné que Hipolizings opère dans le secteur financier, tout avantage résultant de ressources d'État consenties en faveur de ses activités pourrait affecter les échanges au sein de l'Union et fausser la concurrence. En conséquence, les mesures consenties en faveur de ses activités doivent être considérées comme étant susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres. L'avantage a été accordé au moyen de ressources d'État et est sélectif, puisqu'il ne profite qu'à un seul groupe financier.
- (83) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que l'avantage indirect conféré à Hipolizings par les mesures d'aide accordées à MLB constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.
- (84) En ce qui concerne la facilité de trésorerie accordée à HipoNIA, qui est maintenue durant la phase de restructuration, même si son montant est plus élevé, il a déjà été établi dans la décision d'ouvrir la procédure que cette mesure constitue une aide d'État. La Commission n'a aucune raison de modifier son appréciation antérieure eu égard au montant plus élevé des aides de trésorerie. La modification du montant de la mesure n'affecte pas la qualification de celle-ci en tant qu'aide. La Commission conclut par conséquent que l'aide de trésorerie de 71 millions de LVL octroyée à HipoNIA constitue une aide d'État.
- (85) En ce qui concerne les autres mesures d'aide accordées à la société mère de HipoNIA, MLB, l'avantage en résultant ne profite nullement à HipoNIA. Toutes ces autres mesures d'aide accordées à MLB avaient pour objet et pour effet de soutenir les activités de MLB durant une période plus longue que ne l'auraient permis une mise en insolvabilité et en liquidation immédiate. Lorsqu'elles ont été accordées à MLB, HipoNIA exerçait des activités en tant que société de gestion des actifs toxiques au sein du groupe MLB. Les activités d'HipoNIA se limitant à liquider les actifs sans tarder sans que des avances soient versées à des clients, elles faisaient partie intégrante du processus de liquidation. En conséquence, l'aide indirecte résultant d'autres mesures d'aide accordées au segment commercial de MLB peut être exclue dans le cas de HipoNIA.

5.2. Compatibilité de l'aide avec le marché intérieur

- (86) Comme il a été établi à la section 5.1 que la mesure de liquidité consentie à HipoNIA et l'avantage indirect conféré à Hipolizings au moyen des mesures d'aide accordées à MLB constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, il convient d'apprécier leur compatibilité avec le marché intérieur.

⁽¹⁾ Voir le considérant 158 de la décision d'ouvrir la procédure.

5.2.1. Base juridique pour l'évaluation de la compatibilité

- (87) Il a déjà été établi aux considérants 177 à 180 de la décision d'ouvrir la procédure que les mesures d'aide consenties en faveur des activités commerciales de MLB devaient faire l'objet d'une appréciation au regard de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité, et notamment de la communication de la Commission sur la restructuration.

5.2.2. Compatibilité de la mesure d'aide avec la communication sur la restructuration

Rétablissement de la viabilité à long terme des activités économiques de MLB poursuivies par Hipolizings après sa vente

- (88) La communication sur la restructuration confirme, au point 17, que la vente de la banque (ou d'une partie de la banque) à un tiers peut contribuer à rétablir sa viabilité à long terme.
- (89) Hipolizings a été vendue à Swedbank Lizings, la plus grande société de crédit-bail de Lettonie (22 % de parts de marché), pour être étroitement intégrée dans les opérations bancaires générales de Swedbank. À la date du 31 mai 2013, Swedbank a vu sa notation relevée par Moody's au niveau A1. Les activités du groupe affichent un bilan de rentabilité satisfaisant (avec un rendement des capitaux propres de 16,9 % en 2012 et de 13,8 % durant le 1^{er} trimestre de 2013 ⁽¹⁾), ainsi qu'un ratio de fonds propres de catégorie 1 supérieur à 15 %. Les activités de Hipolizings représentent une très faible part des actifs du groupe Swedbank (0,05 % environ).
- (90) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission conclut que les activités économiques de MLB poursuivies par Hipolizings à la suite de sa vente à Swedbank Lizings, telle qu'intégrée dans le groupe Swedbank, sont viables.

Liquidation en bonne et due forme des activités commerciales non vendues

- (91) La Lettonie a confirmé que HipoNIA, qui a racheté des portefeuilles de prêts à MLB, ne prévoit aucun financement supplémentaire en faveur de l'un ou l'autre de ses clients. Elle s'est en outre engagée à présenter des rapports de suivi concernant la mise en liquidation des activités commerciales non vendues et une évaluation ex post de la liquidation.
- (92) La Commission se félicite des efforts déployés par la Lettonie et MLB pour vendre toutes les activités commerciales qui pouvaient l'être, à moins qu'une telle vente ne soit économiquement moins avantageuse, selon les estimations d'un conseiller externe digne de confiance, qu'une réduction progressive de ces activités.
- (93) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission conclut que les doutes exprimés dans la décision d'ouvrir la procédure ont été levés et que les conditions énoncées dans la communication sur la restructuration en ce qui concerne une liquidation des activités en bonne et due forme sont, en l'espèce, réunies.

Aide limitée au minimum nécessaire/contribution propre

- (94) Il a déjà été conclu dans la décision d'ouvrir la procédure que le scénario de base exposé dans la stratégie de vente garantissait la limitation de l'aide nécessaire à la suppression progressive des activités commerciales de MLB au minimum ⁽²⁾. La mise en œuvre effective de ce plan ne modifie en rien cette appréciation.
- (95) Il a également été conclu dans cette même décision d'ouvrir la procédure que les activités commerciales de MLB étaient closes au moyen d'une vente, ce qui garantit que la banque contribue à la restructuration, dans toute la mesure du possible, au moyen de ses ressources propres ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Source: http://www.swedbank.com/idc/groups/public/@i/@sbg/@gs/@ir/documents/financial/cid_900555.pdf.

⁽²⁾ Voir le considérant 210 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽³⁾ Voir les considérants 211 et 212 de la décision d'ouvrir la procédure.

Prévention de toute distorsion induite de la concurrence

- (96) Ainsi qu'il a déjà été indiqué dans la décision d'ouvrir la procédure, le fait que les filiales de MLB soient cédées en temps utile séparément de la banque et que celle-ci soit divisée en plusieurs lots préalablement à leur vente atténue les distorsions de concurrence indues résultant de l'aide. Ces mesures reçoivent donc un accueil favorable ⁽¹⁾.
- (97) La vente ayant été conclue, les doutes exprimés dans la décision d'ouvrir la procédure quant à son rythme ont été levés.
- (98) La Lettonie ayant confirmé qu'aucune avance ne serait accordée sur les prêts existants de HipoNIA, les doutes exprimés dans la décision d'ouvrir la procédure à cet égard ont également été levés.
- (99) En ce qui concerne Hipolizings, la Commission avait conclu à titre préliminaire, dans la décision d'ouvrir la procédure, que les mesures visant à limiter les distorsions de concurrence résultant de l'aide qui lui était accordée étaient suffisantes. La Lettonie ayant confirmé qu'Hipolizings n'a bénéficié d'aucune aide directe, cette conclusion préliminaire de la Commission peut à présent être confirmée. En outre, Hipolizings [...]. [...]. En effet, compte tenu de la présence limitée de Hipolizings sur le marché (5 % de parts de marché) et de l'aide limitée qui lui a été octroyée et ce, seulement de façon directe, les mesures visant à limiter les distorsions de la concurrence, qui consistent principalement en sa vente en temps utile par MLB, sont adéquates.

5.2.3. Conclusion quant à la compatibilité

- (100) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission constate que le plan de transformation de MLB et sa mise en œuvre à ce jour dans le cadre des activités commerciales de MLB remplissent toutes les conditions établies dans la communication sur la restructuration.

6. CONCLUSION

- (101) La Commission estime que l'aide de trésorerie d'un montant de 71 millions de LVL que la Lettonie a octroyée en juin 2013 à MLB (en la personne morale de HipoNIA), de même que l'avantage indirect conféré à Hipolizings du fait des mesures de restructuration accordées à MLB, constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.
- (102) La Commission constate que la Lettonie a mis en œuvre de façon illicite l'aide de trésorerie supplémentaire de 11 millions de LVL, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité. Elle considère toutefois que cette mesure, conjointement avec l'aide de trésorerie initiale d'un montant de 60 millions de LVL octroyée à HipoNIA, est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité.
- (103) La Commission estime en outre que l'avantage indirect conféré à Hipolizings au moyen des mesures de restructuration consenties à MLB est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État que la Lettonie a accordée à MLB sous la forme d'une aide de trésorerie en faveur de HipoNIA à hauteur de 71 millions de LVL, de même que l'avantage indirect conféré à Hipolizings du fait des mesures de restructuration accordées à MLB, sont compatibles avec le marché intérieur.

⁽¹⁾ Voir le considérant 219 de la décision d'ouvrir la procédure.

Article 2

La République de Lettonie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 17 juillet 2013.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président

DÉCISION (UE) 2015/1583 DE LA COMMISSION**du 4 août 2014****relative au régime d'aides d'État SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN) mis en œuvre par le Royaume-Uni
— Exonération du prélèvement sur les granulats en Irlande du Nord (ex N 2/04)***[notifiée sous le numéro C(2014) 5466]***(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,

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 auxdits articles ⁽¹⁾ et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Par lettre du 5 janvier 2004, enregistrée le 9 janvier 2004, le Royaume-Uni a notifié à la Commission son intention d'introduire en Irlande du Nord un régime d'exonération fiscale du mécanisme de prélèvement sur les granulats au Royaume-Uni (la «mesure»). Cette exonération s'applique aux granulats vierges extraits en Irlande du Nord et qui y font l'objet d'une exploitation commerciale ainsi qu'aux produits transformés à partir de granulats vierges extraits en Irlande du Nord et qui y font l'objet d'une exploitation commerciale.
- (2) La mesure a été notifiée en tant que modification de l'exonération initiale du prélèvement sur les granulats en Irlande du Nord ⁽²⁾ que la Commission avait autorisée dans sa décision du 24 avril 2002 dans l'affaire N863/01 ⁽³⁾ (décision N863/01).
- (3) Le 7 mai 2004, la Commission a adopté une décision de ne pas soulever d'objection à l'égard de cette mesure ⁽⁴⁾ (décision du 7 mai 2004).
- (4) Le 30 août 2004, la British Aggregates Association, Healy Bros. Ltd et David K. Trotter & Sons Ltd ont introduit un recours contre la décision du 7 mai 2004 (ce recours a été enregistré sous le numéro T-359/04).
- (5) Le 9 septembre 2010, le Tribunal a annulé ladite décision ⁽⁵⁾. Selon l'arrêt, la Commission n'était pas fondée à adopter légalement la décision de ne pas soulever d'objection faute d'avoir examiné la question d'une éventuelle discrimination fiscale entre les produits nationaux en cause et les produits importés d'Irlande. La Commission n'a pas fait appel de cet arrêt.
- (6) Le 15 décembre 2010 et le 21 décembre 2011, le Royaume-Uni a présenté des informations supplémentaires concernant la mesure, dont des documents relatifs à la suspension de l'exécution de la mesure à partir du 1^{er} décembre 2010 par abrogation des «Aggregates Levy (Northern Ireland Tax Credit) Regulations 2004» (S.I. 2004/1959).
- (7) La Commission a demandé des renseignements supplémentaires par lettre du 2 février 2011. Les autorités du Royaume-Uni ont fourni un complément d'information par lettres du 7 mars 2011 et du 10 juin 2011.

⁽¹⁾ JO C 245 du 24.8.2011, p. 10, et rectificatif au JO C 328 du 11.11.2011, p. 11.

⁽²⁾ L'introduction progressive du prélèvement sur les agrégats.

⁽³⁾ JO C 133 du 5.6.2002, p. 11.

⁽⁴⁾ JO C 81 du 2.4.2005, p. 4.

⁽⁵⁾ Arrêt du 9 septembre 2010 dans l'affaire T-359/04, British Aggregates e. a./Commission (Rec. 2010, p. II-4227).

- (8) Par lettre du 13 juillet 2011, la Commission a informé le Royaume-Uni de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité pour cette aide.
- (9) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure formelle d'examen a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽⁶⁾ (la «décision d'ouverture»). La Commission a invité les tiers intéressés à présenter leurs observations sur l'aide.
- (10) La Commission a reçu deux observations de parties intéressées le 23 septembre 2011. Elle les a transmises au Royaume-Uni le 10 novembre 2011, qui a ainsi pu y répondre; les commentaires du Royaume-Uni ont été reçus par lettre du 25 novembre 2011.
- (11) Les autorités britanniques ont fourni un complément d'information le 17 septembre 2012 et le 10 octobre 2012. La Commission a demandé des renseignements complémentaires le 23 janvier 2014 et le 7 février 2014, renseignements que le Royaume-Uni a fournis le 1^{er} avril 2014 et le 4 juin 2014, respectivement.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

2.1. Le prélèvement sur les granulats

- (12) Le prélèvement sur les granulats (l'«AGL» — *Aggregates Levy*) est une taxe environnementale sur l'exploitation commerciale des granulats et s'applique aux roches, au sable et aux graviers. Il a été introduit par le Royaume-Uni avec effet au 1^{er} avril 2002 à des fins environnementales pour maximiser l'utilisation de granulats recyclés et d'autres matériaux remplaçant les granulats vierges et pour favoriser une extraction et une utilisation rationnelles des granulats vierges, qui constituent une ressource naturelle non renouvelable. Les atteintes à l'environnement engendrées par l'extraction de granulats que l'AGL entend limiter comprennent les nuisances sonores, les poussières, les atteintes à la biodiversité et les dégradations visuelles.
- (13) L'AGL s'applique aux granulats vierges extraits au Royaume-Uni et aux granulats vierges importés lors de leur première utilisation ou de leur première vente au Royaume-Uni ⁽⁷⁾. Le taux de prélèvement à la date de la notification initiale était de 1,60 GBP par tonne ⁽⁸⁾. L'AGL s'applique aussi à l'exploitation commerciale des granulats vierges utilisés dans la fabrication de produits transformés. Il ne s'applique pas aux granulats transformés et recyclés ni aux granulats vierges exportés depuis le Royaume-Uni.

2.2. L'exonération initiale de l'AGL en Irlande du Nord

- (14) Dans sa décision N863/01, la Commission a considéré que l'introduction progressive de l'AGL en Irlande du Nord était compatible avec les dispositions du point E.3.2 de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement de 2001 ⁽⁹⁾ (ci-après l'«encadrement de 2001»). L'aide autorisée se présentait sous la forme d'un régime dégressif d'exonération fiscale étalé sur cinq ans, débutant en 2002 et s'achevant en 2007. L'exonération initiale de l'AGL en Irlande du Nord ne couvrait que l'exploitation commerciale des granulats utilisés dans la fabrication de produits transformés.

2.3. L'exonération modifiée de l'AGL en Irlande du Nord

- (15) La présente décision concerne exclusivement l'exonération modifiée de l'AGL en Irlande du Nord, qui s'appliquait aux granulats vierges extraits en Irlande du Nord et qui y font l'objet d'une exploitation commerciale ainsi qu'aux produits transformés à partir de granulats vierges extraits en Irlande du Nord et qui y font l'objet d'une exploitation commerciale.

2.3.1. Modification

- (16) Comme expliqué aux considérants 12 à 14 de la décision d'ouverture, le Royaume-Uni a considéré que la situation spécifique de l'Irlande du Nord nécessitait l'élargissement du champ d'application de l'exonération de l'AGL en Irlande du Nord.

⁽⁶⁾ Idem [1].

⁽⁷⁾ L'AGL s'applique aux granulats bruts importés mais pas aux granulats contenus dans des produits transformés importés.

⁽⁸⁾ Le 2 avril 2008, soit le jour où les lignes directrices de 2008 concernant les aides d'État à la protection de l'environnement sont entrées en application, le taux de l'AGL était de 1,95 GBP/tonne.

⁽⁹⁾ JO C 37 du 3.2.2001, p. 3.

- (17) Le régime initial d'exonération (introduction progressive de l'AGL) a été modifié. L'exonération s'appliquait désormais à tous les types de granulats vierges, c'est-à-dire non seulement aux granulats employés pour la fabrication de produits transformés, comme c'était le cas pour l'exonération initiale dans la décision N863/01, mais également aux granulats vierges utilisés directement à l'état brut ⁽¹⁰⁾.
- (18) L'exonération était fixée à 80 % de l'AGL normalement dû et devait constituer une disposition transitoire. Elle a pris effet le 1^{er} avril 2004 et devait se prolonger jusqu'au 31 mars 2011 (soit neuf ans à compter du début de l'AGL, le 1^{er} avril 2002).
- (19) Le régime d'exonération a été suspendu le 1^{er} décembre 2010.

2.3.2. Accords environnementaux

- (20) Afin de mieux réaliser les objectifs environnementaux visés, le Royaume-Uni a subordonné l'exonération à la condition que les entreprises qui entendaient en bénéficier concluent formellement et respectent des accords négociés avec le Royaume-Uni, les obligeant à participer à un programme d'améliorations des performances environnementales pendant la durée de l'exonération.
- (21) Les principaux critères pour bénéficier du régime étaient les suivants:
- il convenait de disposer du/des permis urbanistiques, des autorisations réglementaires environnementales, etc. pour chaque site éligible; et
 - l'exploitant du site était tenu de «souscrire» à un régime d'audits environnementaux. Le premier audit devait être commandé et présenté dans les 12 mois suivant la date d'adhésion au régime et ensuite mis à jour tous les deux ans.
- (22) Chaque accord était adapté aux spécificités de la carrière en tenant compte, par exemple, des normes en vigueur et des perspectives d'amélioration. Les domaines de performance couverts étaient les suivants: la qualité de l'air; l'archéologie et la géodiversité; la biodiversité; le dynamitage; la responsabilité locale; les poussières; l'efficacité énergétique; les eaux souterraines; l'obstruction du paysage et l'intrusion visuelle; les nuisances sonores; le stockage et la manutention de produits pétroliers et chimiques; la remise en état et la gestion après désaffectation; l'utilisation de matériaux de substitution aux granulats primaires; les eaux de surface; les effets hors site du transport; et la gestion des déchets.
- (23) Le ministère de l'environnement d'Irlande du Nord était chargé du suivi de ces accords et supprimait l'exonération aux entreprises coupables de manquements importants.

2.3.3. Coûts de production des granulats, prix de vente et élasticité de la demande par rapport aux prix

- (24) En ce qui concerne les coûts de production des granulats, le Royaume-Uni a expliqué que ceux-ci variaient considérablement d'une carrière à l'autre et qu'il en était de même pour les prix ⁽¹¹⁾. Le prix de vente moyen départ carrière pour différentes catégories de granulats a été résumé dans le tableau 1 ⁽¹²⁾. De nouveau, les marges bénéficiaires étaient variables, mais le secteur a estimé qu'elles étaient généralement comprises entre 2 et 5 %.

Tableau 1

Prix de vente

Type de roches	Prix départ carrière avant taxe (GBP/t)
Basalte	4,21
Grès	4,37

⁽¹⁰⁾ Les granulats extraits en Irlande du Nord et expédiés vers n'importe quelle destination en Grande-Bretagne étaient assujettis à l'AGL à taux plein. C'était également le cas des granulats extraits en Irlande du Nord et utilisés dans la fabrication de produits transformés expédiés en Grande-Bretagne. Le but était de veiller à ce que les granulats et les produits transformés d'Irlande du Nord ne bénéficient pas d'un avantage concurrentiel sur le marché de la Grande-Bretagne.

⁽¹¹⁾ Les informations ont été communiquées par le Royaume-Uni aux fins d'une appréciation de la mesure sur la base des lignes directrices de 2008 concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (les «lignes directrices de 2008»). (DETI Minerals Statement 2009).

⁽¹²⁾ Les coûts de distribution dépendent des distances de transport, les coûts de transport étant compris entre 0,15 et 0,20 GBP/tonne/mile, sachant que les granulats sont livrés dans un rayon de 10 à 15 miles selon la situation locale.

Type de roches	Prix départ carrière avant taxe (GBP/t)
Calcaire	3,72
Sable et gravier	4,80
Autres	5,57
Prix moyen pondéré	4,42

- (25) À la suite de la décision d'ouverture, le Royaume-Uni a fourni des informations supplémentaires sur les coûts de production des granulats en Irlande du Nord et en Grande-Bretagne. Les coûts liés à l'électricité et aux permis urbanistiques sont plus élevés en Irlande du Nord qu'en Grande-Bretagne. Les coûts moyens de l'électricité sont d'environ 14 p/kWh pour une petite/moyenne entreprise d'Irlande du Nord alors qu'ils sont de 11 p/kWh pour une entreprise de taille similaire dans tout le Royaume-Uni. Les gros et très gros consommateurs d'électricité d'Irlande du Nord paieront, en moyenne, 10 p/kWh, contre 8 p/kWh environ dans tout le Royaume-Uni. Les estimations fournies par le secteur suggèrent que les coûts de l'électricité et des combustibles seraient compris entre 30 et 46 p pour chaque tonne de granulats produite. En outre, les carrières d'Irlande du Nord font face à des coûts de planification nettement plus importants que leurs homologues de Grande-Bretagne et d'Irlande. Le Royaume-Uni a fourni des comparaisons de coûts pour étayer cette affirmation.
- (26) De manière générale, en ce qui concerne la différence de prix entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne, le Royaume-Uni avait expliqué que les fournisseurs d'Irlande du Nord n'ont jamais été en mesure de pratiquer les mêmes prix qu'en Grande-Bretagne. Le Royaume-Uni avait illustré cette différence en présentant les prix moyens des granulats en Irlande du Nord et en Grande-Bretagne entre 2001 et 2008. Le prélèvement à taux plein aurait donc représenté une proportion bien plus élevée du prix de vente sur un marché dont les forces ont déjà été supprimées. Cette incapacité à répercuter les coûts auprès des clients a toujours été une des raisons importantes du manque d'investissement dans l'amélioration de l'environnement et s'explique par des facteurs économiques (fragmentation du marché) et géologiques.
- (27) À la suite de la décision d'ouverture, le Royaume-Uni a fourni des informations plus détaillées concernant les prix moyens des granulats. Il semblerait qu'à l'exception de granulats de grande valeur et spécialisés, il n'est pas intéressant économiquement de transporter des agrégats d'Irlande du Nord vers la Grande-Bretagne voire, en Grande-Bretagne même, depuis l'Écosse, par exemple, jusqu'à Londres. Le tableau 2 donne des prix moyens départ carrière pour Irlande du Nord et la Grande-Bretagne pour la période 2006 à 2011 (dans le cas de l'Irlande du Nord) et 2012 (dans le cas de la Grande-Bretagne).

Tableau 2 ⁽¹³⁾**Prix moyens départ carrière**

Année	Prix par tonne en Irlande du Nord (GBP)		Prix par tonne en Grande-Bretagne (GBP)	
	Sable et gravier	Roches broyées	Sable et gravier	Roches broyées
2006	3,81	3,60	9,18	7,34
2007	4,68	4,07	9,08	7,01
2008	3,74	4,84	10,05	8,11
2009	4,80	4,30	10,04	8,03
2010	3,38	4,25	10,47	7,90
2011	2,93	4,30	10,70	7,77
2012			10,02	8,28

⁽¹³⁾ Données pour l'Irlande du Nord extraites de l'Annual Minerals Survey Department of Enterprise, Trade and Investment Northern Ireland et données pour la Grande-Bretagne extraites des données de l'ONS recueillies lors de l'Annual Minerals Raised Survey.

- (28) Les informations plus détaillées concernant les prix conduisent à la même conclusion que celle déjà présentée par le Royaume-Uni (considérant 26), à savoir que l'AGL à taux plein aurait donc représenté une proportion beaucoup plus importante du prix de vente sur un marché dont les forces ont déjà été supprimées. Les données montrent que les granulats provenant du sable et du gravier ou de roches broyées d'Irlande du Nord ne seraient pas en mesure de concurrencer les prix moyens en Grande-Bretagne une fois que le coût de [...] (*) GBP/tonne occasionné par le transport maritime est pris en compte. Les bas prix généralement pratiqués pour les granulats empêchent leur vente sur les marchés éloignés étant donné que même à [...] GBP/tonne, un voyage de [...] miles majorerait de presque [...] % le prix départ carrière. Dans la plupart des cas, il est probable qu'une carrière plus proche pourrait proposer un prix plus compétitif.
- (29) En ce qui concerne l'élasticité de la demande par rapport aux prix, le Royaume-Uni avait expliqué que pour les granulats, cette élasticité était comprise entre 0,2 et 0,5. L'examen par le Royaume-Uni des données sur les quantités et les prix de granulats pour la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord suggérait que pour la plupart des types de granulats, l'élasticité-prix allait de pratiquement zéro à 0,52 environ. À la suite de la décision d'ouverture, le Royaume-Uni a montré que les estimations de l'élasticité de la demande par rapport aux prix pour la Grande-Bretagne ne peuvent s'appliquer à l'Irlande du Nord en raison des différences entre les deux marchés. Par conséquent, les chiffres initialement fournis ne sont pas pertinents pour le marché d'Irlande du Nord. Le Royaume-Uni a indiqué avoir essayé de déterminer l'élasticité applicable uniquement à l'Irlande du Nord, mais que des données importantes pour ce calcul faisaient défaut.
- (30) À la suite de la décision d'ouverture, le Royaume-Uni a fourni des informations montrant comment les différences de prix ont une incidence sur la demande sur le marché nord-irlandais. Quatre des cinq plus grandes entreprises de l'industrie extractive d'Irlande du Nord ont transmis des informations à cet effet. Étant donné que les coûts de transport tendent à freiner le marché sur lequel les carrières peuvent vendre leurs produits à des prix compétitifs, il a été difficile d'établir un lien direct entre les prix et les parts de marché. La demande et la part de marché risquent de réagir davantage au lancement ou à l'achèvement de grands projets de construction menés au niveau local qu'à des écarts de prix à l'échelon national. En outre, étant donné que les sociétés qui possèdent la part de marché la plus importante en Irlande du Nord vendent aussi parfois des produits spécialisés et de meilleure qualité, il ne serait pas exact de comparer les producteurs pour dégager une tendance du marché. Le Royaume-Uni montre toutefois que les différences de prix peuvent bel et bien jouer sur la demande, mais plutôt au niveau local. Les sociétés présentes près de la frontière avec l'Irlande, dans un rayon de 23 miles environ, ont montré que leurs ventes reculaient de manière spectaculaire lorsqu'elles augmentaient leurs prix. Des données spécifiques ont été fournies en ce qui concerne [...] et [...]. Le tableau 3 montre l'impact des variations de prix sur les sites de [...] et [...] à [...] entre 2009 et 2013 et révèle une baisse significative des volumes de ventes et des revenus après la suspension de l'exonération en 2010. Lorsque le site de [...] et [...] à [...] a essayé de répercuter intégralement le prélèvement, il a perdu [...] % de ses ventes, ce qui est une baisse notable.

Tableau 3

Impact des variations de prix sur le site de [...] et [...] à [...] entre 2009 et 2013

Année	Tonnes	Ventes	Prix moyen
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

- (31) Les sites de produits transformés proches de la frontière avec l'Irlande ont également connu des baisses significatives de leurs ventes lorsqu'ils ont tenté de répercuter intégralement les coûts du prélèvement sur les granulats. Ainsi le site de [...] de [...] à [...], qui n'est qu'à un mile de la frontière, a vu sa production passer de [...] m³ en 2005 à seulement [...] m³ en 2013, à la suite d'une augmentation du prix de ses matériaux.

(*) Information confidentielle.

- (32) En outre, le Royaume-Uni a fourni des informations montrant l'évolution des travaux d'infrastructure et d'autres travaux publics entre 2000 et 2012. L'évolution indique une augmentation de l'activité du secteur des travaux publics entre 2007 et 2009, suivie d'une diminution puis d'une légère augmentation en 2012. La Commission note toutefois que les travaux de construction en général ont été influencés par le ralentissement de l'activité économique et que, par conséquent, ces tendances ne sauraient être prises en compte isolément, car elles peuvent être dues à l'environnement économique et à des tendances propres au marché de la construction.
- (33) Le Royaume-Uni a également présenté des offres de prix pour la période 2007-2013 concernant les granulats achetés par le Northern Ireland Roads Procurement Department (tableau 4), incluant les frais de transport vers les dépôts locaux du ministère des routes (Roads Department). Les données indiquent clairement qu'après 2010, soit après la suspension de l'exonération de l'AGL, les prix ont soit diminué, parfois de manière spectaculaire, soit légèrement augmenté, mais dans des proportions bien inférieures au montant de l'AGL à taux plein, soit 1,95 GBP. Cela montre que même dans le cadre de ventes publiques, les producteurs de granulats d'Irlande du Nord ne pouvaient répercuter l'AGL sur leurs clients. C'est d'autant plus vrai que le secteur public est moins susceptible d'avoir été affecté par la récession économique et que les travaux publics de construction, tels que ceux effectués par le ministère des routes, ont augmenté la part de ce secteur dans la demande globale de granulats.

Tableau 4

Offres de prix pour la période 2007-2013 pour les granulats achetés par le Northern Ireland Roads Procurement Department

Année	Gravillons de 10 mm (en GBP)	Sable pour béton (en GBP)	Pierre de type 3 (en GBP)
2007	8,43	9,52	4,67
2008	8,49	9,52	4,70
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

2.3.4. *Marché des granulats en Irlande du Nord*

- (34) Étant donné que seules les carrières d'Irlande du Nord bénéficiaient de l'exonération de l'AGL, et non le reste du Royaume-Uni, ce dernier a fourni des renseignements expliquant pourquoi le marché des granulats d'Irlande du Nord est un marché géographique distinct du marché général du Royaume-Uni et où les différences se situent.
- (35) Le Royaume-Uni montre que les marchés des granulats en Irlande du Nord et en Grande-Bretagne sont séparés, se différencient l'un de l'autre et présentent très peu d'interactions. Le marché des granulats a tendance à être local par nature compte tenu du coût relativement élevé du transport des matériaux par rapport à son prix de vente. Sur la base des données fournies par le ministère des transports, le Royaume-Uni a calculé que le coût moyen de transport d'une tonne de granulats par la route s'élève à 0,855 GBP/tonne/mile. Compte tenu du faible prix des produits à base de granulats, les transports de longue distance rendront ces produits moins compétitifs que les matériaux extraits de carrières situées plus près du client. En outre, les exportateurs de granulats ont estimé que le coût du transport de ces matériaux par voie maritime entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne s'élèverait à environ [...] GBP/tonne. À ce transport maritime il conviendrait d'ajouter le transport routier nécessaire entre la carrière et le port d'expédition et entre les quais d'arrivée et le lieu d'utilisation. Le Royaume-Uni montre également que le transport de granulats entre les deux régions n'est pas intéressant économiquement, sauf dans le cas de pierres de couleur plus spéciales ou de granulats plus coûteux. On estime que même pour ces matériaux, il faudra probablement ajouter un coût de [...] GBP/tonne pour le transport routier effectué en Grande-Bretagne entre un quai et les usines d'asphalte les plus proches.

- (36) L'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne se différencient considérablement en matière de fourniture de granulats; cela est dû à la fois à la disponibilité des matériaux et au nombre de sociétés d'exploitation de carrières. Compte tenu de sa nature géologique, l'Irlande du Nord peut se targuer de posséder la plus grande variété de types de roches de toutes les régions de taille comparable du Royaume-Uni. Les carrières sont réparties de manière relativement uniforme sur tout le territoire de l'Irlande du Nord. Bien que divers comtés possèdent des gisements plus importants de certains types de roches, les granulats obtenus à partir de roches broyées sont largement interchangeables et garantissent une abondance de roches pouvant servir de granulats dans toute la zone. À l'inverse, la Grande-Bretagne ne présente pas la même variété géologique. Grâce à la diversité et la richesse de ses gisements de roches, répartis uniformément sur tout le territoire et situés à proximité de tous les principaux marchés, l'Irlande du Nord présente une offre de produits interchangeables bien plus importante que la Grande-Bretagne, ce qui augmente les niveaux de concurrence en Irlande du Nord et réduit les marges dont disposent les producteurs nord-irlandais de granulats pour augmenter leurs prix.
- (37) Comme indiqué par le Royaume-Uni, la proportion beaucoup plus importante de carrières indépendantes et le nombre plus élevé de carrières au mile carré en Irlande du Nord assurent aussi une concurrence accrue entre les fournisseurs de granulats. En Grande-Bretagne, plus de 75 % de tous les granulats sont fournis par les cinq principales entreprises ⁽¹⁴⁾. En revanche, les cinq premières entreprises d'Irlande du Nord ne représentent que 39 % environ de l'ensemble de la production locale de granulats.
- (38) Le Royaume-Uni indique que les deux marchés se caractérisent par une évolution différente de la demande étant donné que la chute de la demande en granulats depuis et pendant le ralentissement de l'activité économique a été bien plus importante en Irlande du Nord qu'en Grande-Bretagne. En outre, la diminution de l'activité du secteur de la construction et de la demande en granulats entraîne une intensification de la concurrence entre les exploitants de carrières pour la demande restante.
- (39) L'Irlande du Nord est bien davantage tournée vers les exploitations autonomes, l'intégration verticale de la production de granulats, de ciment et de béton étant beaucoup moins courante en Irlande du Nord qu'en Grande-Bretagne. En Grande-Bretagne, comme indiqué au considérant 37, les cinq plus grandes sociétés contrôlent 75 % de la production de granulats. Ces mêmes sociétés contrôlent également 70 % de l'ensemble de la production de béton prêt à l'emploi ainsi qu'une part importante de toutes les usines d'asphalte, soit deux marchés essentiels pour les ventes de granulats. Ainsi, lorsque l'activité du secteur de la construction et la demande en béton et en asphalte diminuent, les cinq principales sociétés de Grande-Bretagne peuvent maîtriser la baisse de leurs capacités de production de granulats. En effet, l'offre de granulats s'adaptera plus rapidement à la demande en Grande-Bretagne, limitant ainsi la pression à la baisse sur les prix. L'Irlande du Nord se différencie par le manque d'intégration verticale de son marché, étant donné qu'à mesure que l'activité du secteur de la construction et la demande en granulats diminuent, la concurrence entre les exploitants de carrières pour la demande restante s'intensifie. Cela rend le marché d'Irlande du Nord beaucoup plus concurrentiel que celui de Grande-Bretagne, du fait du nombre plus important de carrières au mile carré et par habitant et de la proportion accrue de carrières indépendantes qui tentent de vendre leurs produits à des usines indépendantes de fabrication de produits transformés.
- (40) En outre, le Royaume-Uni a montré que les marchés irlandais et nord-irlandais de granulats sont très similaires.

2.3.5. Exposition aux échanges

- (41) Après la décision d'ouverture, le Royaume-Uni a fourni des renseignements sur l'exposition aux échanges du secteur nord-irlandais des granulats entre 2002 et 2013. Compte tenu des règles de divulgation du bureau Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC), les statistiques officielles ne pouvaient présenter que des chiffres semestriels agrégés. Ces règles ne permettent pas de ventiler l'exposition aux échanges par type de granulats et, pour les échanges concernant certaines années, il n'existe aucune statistique disponible. Le manque de données officielles sur la production de produits en béton transformé et en asphalte transformé a également posé des difficultés. Dans ces circonstances, le Royaume-Uni s'est basé sur des estimations ⁽¹⁵⁾ du marché fournies par la Quarry Products Association Northern Ireland («QPANI»). Du fait de l'absence de statistiques nationales pour

⁽¹⁴⁾ La concentration d'un petit nombre de grandes entreprises et l'intégration verticale de leurs activités ont été présentées comme deux des raisons pour lesquelles l'Office of FAIR Trading a saisi la commission de la concurrence de la question des marchés des granulats, du ciment et du béton en août 2011. Dans la même saisine, l'Office of FAIR Trading distingue le marché de l'Irlande du Nord de celui du Royaume-Uni du fait des caractéristiques du marché nord-irlandais. En outre, l'Office of FAIR Trading a considéré que le marché nord-irlandais des granulats ne présentait pas les mêmes problèmes de concurrence que le marché général du Royaume-Uni.

⁽¹⁵⁾ Ces estimations reposent pour l'essentiel sur des chiffres figurant dans le rapport InterTradeIreland de Grant Thornton, publié en 2012, sur la base desquels des extrapolations sont faites a posteriori et a priori selon l'évolution annuelle en pourcentage de l'activité de l'ensemble du secteur de la construction en Irlande du Nord. Après vérification, des opérateurs importants du secteur ont également confirmé que ces chiffres constituaient des estimations correctes.

d'autres catégories de produits, le Royaume-Uni a fourni les meilleures estimations possibles des expositions aux échanges des roches broyées, des produits à base de béton transformé, du sable et de l'asphalte. Toutefois, même en tenant compte de ces contraintes, le Royaume-Uni pense que les données sur l'exposition aux échanges indique le niveau des échanges entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. L'exposition aux échanges est détaillée dans le tableau 5. Les chiffres sont basés sur les chiffres annuels ou semestriels des importations et des exportations ainsi que des productions annuelles qui ont également été fournis à la Commission.

Tableau 5

Exposition aux échanges

Granulats de roches broyées (en GBP)						
	2006-2007	2008-2009				
Importations	13 699 717	5 986 891				
Exportations	28 519 715	19 938 824				
Valeur estimée des ventes nationales	160 426 000	143 524 581				
Exposition aux échanges (importations + exportations)/(importations + ventes)	24,25 %	17,34 %				
Produits à base de béton transformé (en GBP)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Importations	10	10	9	7	7,5	7,5
Exportations	70	35	28	21	16	15
Valeur estimée des ventes nationales	325	276	210	210	216	226
Exposition aux échanges (importations + exportations)/(importations + ventes)	23,9 %	15,7 %	16,9 %	12,9 %	10,5 %	9,6 %
Produits à base d'asphalte transformé et sable ⁽¹⁾ (en GBP)						
	2007-2008	2009-2010	2011-2012			
Importations de produits à base d'asphalte et de sable	1 540 633	1 909 210	4 489 366			
Exportations de produits à base d'asphalte et de sable	12 382 394	6 220 782	4 670 559			
Valeur estimée des ventes nationales de produits à base d'asphalte et de sable	384 518 301	310 666 790	293 343 700			
Exposition aux échanges (importations + exportations)/(importations + ventes)	3,61 %	2,60 %	3,08 %			

⁽¹⁾ Le Royaume-Uni a montré que l'importation de produits à base d'asphalte et de sable a augmenté fortement en 2011 et 2012 à la suite de la suspension de l'AGL en 2010. Toutefois, en raison des règles de divulgation du HMRC, il est difficile de déterminer dans quelle mesure cette hausse est imputable au sable et aux produits à base d'asphalte transformé, respectivement. Il est toutefois probable qu'une large partie de cette augmentation est imputable aux produits à base d'asphalte transformé importés d'Irlande. Si le sable était encore soumis à l'AGL au moment de son importation au Royaume-Uni, ce n'était pas le cas des produits à base d'asphalte transformé, qui pouvaient donc bénéficier de coûts de production inférieurs et être plus compétitifs que l'asphalte local sur le marché nord-irlandais.

- (42) Les chiffres du tableau 5 montrent que le secteur des granulats en Irlande du Nord est soumis à un niveau important d'exposition aux échanges pour ce qui est des ventes de roches broyées. Le Royaume-Uni indique que les importations non déclarées de granulats en Irlande du Nord ont considérablement augmenté après l'introduction de l'AGL en 2002. Ce niveau non déclaré d'importations est susceptible d'avoir connu une nouvelle accélération après la suspension de l'exonération de l'AGL en 2010. Une enquête menée en 2002 par l'université d'Ulster a compté le nombre de camions transportant des granulats en Irlande du Nord à huit des principaux passages frontaliers. Les résultats de cette enquête ont montré que jusqu'à 89 camions acheminaient chaque jour des granulats. Sur la base du total annuel de toutes les importations officiellement déclarées, seuls 243 camions auraient dû être nécessaires pour toute l'année. On pouvait donc en déduire que le niveau réel des importations de granulats pourrait avoir été 133 fois supérieur au niveau enregistré par les statistiques officielles en 2002, ce qui signifie que les expositions aux échanges calculées sont susceptibles de sous-estimer grandement le degré réel d'exposition aux échanges.

2.3.6. Répercussion des coûts et baisses des ventes

- (43) En ce qui concerne la répercussion des coûts de production accrus sur les clients finals et les baisses potentielles des ventes, le Royaume-Uni avait fourni des informations montrant qu'après l'introduction du prélèvement en 2002, le prix moyen des granulats en Irlande du Nord avait connu une augmentation bien inférieure à celle escomptée si l'AGL avait été intégralement répercuté et que cette évolution était liée à une chute des ventes légitimes, qui était proportionnellement beaucoup plus importante que la chute enregistrée en Grande-Bretagne.
- (44) Le Royaume-Uni avait aussi expliqué que les ventes de granulats de qualité inférieure et de matériau de remblai avaient diminué au cours de l'année prenant fin le 31 mars 2003 par rapport aux niveaux enregistrés lors des deux années précédant l'introduction de l'AGL. La production issue de carrières légitimes durant l'année civile 2002 a été sensiblement inférieure à l'évolution bien établie pour les ventes de granulats (de manière générale, ces trente dernières années, les ventes de granulats avaient connu une tendance à la hausse en Irlande du Nord). En Grande-Bretagne, la production de granulats a chuté de 5,7 % en 2002, alors qu'elle avait connu une légère augmentation l'année précédente (l'analyse de la tendance a toutefois montré qu'en Grande-Bretagne, la production avait généralement diminué au cours des 10 années précédentes).
- (45) Le Royaume-Uni a également expliqué qu'une fois que le prélèvement avait été introduit à 1,60 GBP/tonne, le prix moyen des granulats en Irlande du Nord avait augmenté de quelque 0,25 à 0,30 GBP/tonne en 2002 par rapport à 2001, alors qu'en Grande-Bretagne, le prix avait augmenté de 1 à 1,40 GBP/tonne. Même en supposant que cette moyenne tienne compte des granulats utilisés dans les produits transformés, qui bénéficiaient d'une exonération de 80 % dans le cadre du régime de crédit dégressif initial de 2002 en Irlande du Nord, cela suppose que les exploitants de carrières d'Irlande du Nord devaient absorber une partie importante de ce prélèvement. Même en se fondant sur l'hypothèse selon laquelle les produits transformés utilisaient la moitié de la production de granulats d'Irlande du Nord et que leur prix n'était pas affecté par le prélèvement de 2002, il n'en découle pas moins, d'après le Royaume-Uni, que plus de 1 GBP/tonne du prélèvement en moyenne devait être absorbée pour chaque tonne de granulats vendue pour une utilisation à l'état brut.
- (46) À la suite de la décision d'ouverture, le Royaume-Uni a fourni d'autres éléments pour expliquer l'argument du considérant 45 selon lequel, après l'introduction de l'AGL, le prix moyen en Irlande du Nord a bien moins augmenté que le taux du prélèvement alors qu'en Grande-Bretagne, il avait progressé de 1 à 1,40 GBP/tonne du fait que les fabricants de produits transformés à partir de granulats n'avaient jamais payé le taux plein de l'AGL. Le Royaume-Uni avance des estimations selon lesquelles entre un tiers et la moitié de tous les granulats produits en Irlande du Nord sont utilisés dans la fabrication de produits transformés. Même si, pour les besoins du raisonnement, on devait prendre le chiffre plus élevé et appliquer l'intégralité de l'exonération qui concernait les produits transformés durant la première année du prélèvement et supposer, en conséquence, que le prélèvement n'a entraîné aucune augmentation des coûts de production pour 50 % des granulats, cela ne fait que doubler la hausse de prix sur les 50 % restants. Un tel doublement indiquerait que l'augmentation de prix obtenue était de 0,50 à 0,60 GBP/tonne, ce qui reste bien en deçà de celle enregistrée en Grande-Bretagne et est loin de répercuter l'intégralité de l'augmentation de 1,60 GBP/tonne imposée par le prélèvement lors de la première application.
- (47) En outre, le Royaume-Uni a présenté des données recueillies à partir d'échantillons représentatifs de l'industrie nord-irlandaise des granulats et portant sur l'évolution de la production de granulats, du chiffre d'affaires et des bénéfices. Les tendances présentées sont toutefois liées et ne peuvent être dissociées de l'évolution du marché de la construction et de la récession économique qui a commencé en 2008.
- (48) Les données ont montré que la rentabilité et les prix étaient déjà si bas avant la suspension du régime d'exonération qu'une absorption totale de la taxe n'aurait pas été financièrement viable. À contrario, les entreprises ont montré qu'elles ont répercuté la taxe et ont dû, en retour, accepter de nouvelles pertes au niveau des ventes, en plus de celles déjà causées par la situation économique difficile. Pour pouvoir poursuivre ses activités, le secteur a retardé des investissements en capital essentiels et licencié du personnel. Les résultats de l'enquête indiquent qu'il était problématique de répercuter le prélèvement de 1,95 GBP/tonne sur les clients, car, pour ces derniers, les prix

auraient augmenté de 50 à 66 %. En raison de la conjoncture économique également, les clients sont peu enclins à payer des prix plus élevés et préfèrent différer leurs investissements ou se tourner vers la concurrence pour obtenir d'autres matériaux ou des prix plus compétitifs. Cette situation porte préjudice au secteur nord-irlandais des granulats, provoque une perte de clients, entraîne une baisse des volumes de vente et génère une nouvelle pression à la baisse sur les marges bénéficiaires.

- (49) Par conséquent, bien que les données collectées auprès des échantillons représentatifs de l'industrie nord-irlandaise des granulats donnent une bonne indication de l'évolution du chiffre d'affaires et des bénéfices de ce secteur, elles ne peuvent être dissociées du contexte économique et ne sont pas probantes pour évaluer les effets de l'AGL à taux plein pris isolément.

2.3.7. Autres informations

- (50) Le budget annuel estimé du régime d'exonération (ressources d'État sacrifiées) était compris, au moment de la notification initiale, entre 15 millions de GBP (2004-2005) et 35 millions de GBP (2010-2011).
- (51) En ce qui concerne le nombre de bénéficiaires, on a estimé que quelque 170 exploitants de carrières pourraient bénéficier de l'exonération.
- (52) L'autorité chargée de l'octroi de l'exonération de l'AGL en Irlande du Nord était le HMRC.

2.3.8. Description des raisons ayant conduit à l'ouverture de la procédure formelle d'examen

- (53) Comme expliqué aux considérants 47 à 54 de la décision d'ouverture, la Commission avait des doutes quant à la conformité de l'exonération modifiée de l'AGL en Irlande du Nord avec le traité, et notamment son article 110. Ces doutes empêchaient la Commission de considérer la mesure comme étant compatible avec le marché intérieur à ce stade de la procédure.
- (54) La Commission a estimé que l'AGL constituait une imposition intérieure au sens de l'article 110 du traité. Elle en a conclu qu'il existait une distinction injustifiable dans l'application de l'AGL aux producteurs d'Irlande du Nord, d'une part, et aux producteurs d'autres États membres, d'autre part.
- (55) Comme expliqué au considérant 56 de la décision d'ouverture, la Commission a jugé, sur la base de la jurisprudence pertinente, qu'à la suite de l'annulation de la décision du 7 mai 2004, la mesure telle qu'appliquée depuis cette date (et jusqu'à sa suspension le 1^{er} décembre 2010) doit être considérée comme illégale. En outre, elle a déclaré qu'elle appréciera toujours la compatibilité des aides d'État illégales avec le marché intérieur selon les critères de fond fixés dans tout instrument en vigueur à la date de leur octroi ⁽¹⁶⁾. Étant donné que l'aide doit être considérée comme illégale et qu'elle a été accordée au cours de la période couvrant l'applicabilité de l'encadrement de 2001 ainsi qu'après la publication des lignes directrices de 2008 ⁽¹⁷⁾, la Commission a apprécié la compatibilité du régime d'exonération de l'AGL dans le cadre de l'instrument en vigueur à la date de l'octroi de l'aide comme suit:
- a) l'encadrement de 2001; et
- b) les lignes directrices de 2008 à partir du 2 avril 2008.
- (56) Concernant l'appréciation de la mesure au regard de l'encadrement de 2001, la Commission a conclu que les conditions de compatibilité qui y sont énoncées peuvent être considérées comme étant remplies. Elle a toutefois rappelé qu'au vu des doutes exprimés par rapport à l'article 110 du traité, elle n'a pu juger la mesure compatible avec le marché intérieur sur la base de l'encadrement de 2001 à ce stade de la procédure.
- (57) En ce qui concerne la compatibilité de la mesure au regard des lignes directrices de 2008, la Commission a conclu que:
- a) l'exonération de l'AGL en Irlande du Nord contribue au moins indirectement à une amélioration de la protection de l'environnement et ne porte pas atteinte à l'objectif général poursuivi par l'AGL, conformément au point 151 des lignes directrices de 2008;

⁽¹⁶⁾ Communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales (JO C 119 du 22.5.2002, p. 22).

⁽¹⁷⁾ Lignes directrices de 2008 concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (JO C 82 du 1.4.2008, p. 1).

- b) les bénéficiaires de l'exonération sont définis sur la base de critères objectifs et transparents conformément au point 158 a) des lignes directrices de 2008;
- c) la taxe sans réduction conduit à une augmentation significative des coûts de production, conformément au point 158 b) des lignes directrices de 2008;
- d) la condition de proportionnalité de l'aide prévue au point 159 des lignes directrices de 2008 est satisfaite étant donné que les bénéficiaires de l'exonération de l'AGL en Irlande du Nord continuent de payer 20 % de la taxe.
- (58) Bien que les informations fournies par le Royaume-Uni aient montré une augmentation très significative des coûts de production due à l'AGL, ce qui tend à penser que cette augmentation n'aurait pu être répercutée sans provoquer d'importantes baisses des ventes, la Commission n'a pu conclure à ce stade, et à la lumière des informations fournies, notamment celles trop peu détaillées, que les conditions de compatibilité visées au point 158 c) des lignes directrices de 2008 étaient remplies.
- (59) Au point 158 c) des lignes directrices de 2008, le respect de la condition de la nécessité de l'aide exige que l'augmentation substantielle des coûts de production visée au considérant 58 ne peut pas être répercutée sur les clients sans provoquer d'importantes baisses des ventes. À cet égard, l'État membre peut fournir des estimations, notamment, de l'élasticité-prix des produits du secteur en cause sur le marché géographique pertinent ainsi que des estimations des pertes de ventes et/ou des bénéfices réduits pour les entreprises du secteur/de la catégorie en cause.
- (60) Dans ce contexte, la Commission a noté que les arguments du Royaume-Uni selon lesquels l'augmentation des coûts de production ne pouvait être répercutée sans provoquer d'importantes baisses des ventes étaient fondés sur une comparaison entre l'augmentation des prix due à l'instauration de l'AGL (hausse de 0,25 à 0,30 GBP/tonne environ en Irlande du Nord entre 2001 et 2002 contre 1 à 1,40 GBP/tonne pour la Grande-Bretagne). En ce qui concerne les baisses des ventes (légitimes) en Irlande du Nord, la Commission a noté qu'elles avaient varié, au total pour l'ensemble des types de granulats, entre - 17,6 % (2001-2003) et - 22,8 % (2002-2003) et qu'elles étaient proportionnellement beaucoup plus importantes que celles enregistrées en Grande-Bretagne. La Commission a estimé que ces arguments pouvaient être considérés comme une indication des difficultés rencontrées pour répercuter la hausse des coûts de production en Irlande du Nord.
- (61) La Commission a néanmoins précisé que le Royaume-Uni n'avait pas fourni de données suffisamment détaillées démontrant et quantifiant l'impact sur ces arguments du fait que les fabricants de produits transformés à partir de granulats ne se sont jamais acquittés de la totalité de l'AGL étant donné que son introduction en Irlande du Nord avait été échelonnée.
- (62) En outre, dans sa démonstration de l'existence de baisses des ventes, le Royaume-Uni n'avait fourni aucune explication concernant le développement des marchés des granulats en Irlande du Nord après 2002. La figure 2 du rapport de la Quarry Products Association Northern Ireland pour l'étude de marché de l'Office of FAIR Trading sur le secteur des granulats au Royaume-Uni ⁽¹⁸⁾, telle que présentée par le Royaume-Uni indiquait une hausse de la production entre 2004 et 2007.
- (63) Le Royaume-Uni avait indiqué dans sa présentation que «les hausses de coûts affectaient le chiffre d'affaires des opérateurs et réduisaient leurs bénéfices». Aucune donnée étayant cette affirmation n'avait toutefois été fournie.
- (64) Pour démontrer que la condition de compatibilité visée au point 158 c) des lignes directrices de 2008 était respectée, le Royaume-Uni n'avait fourni que des données sur le niveau du secteur en général et aucun échantillon représentatif des bénéficiaires basé, par exemple, sur leur taille.
- (65) Enfin, la Commission a fait remarquer que les observations présentées par le Royaume-Uni suggéraient que pour la plupart des types d'agrégats, l'élasticité-prix était comprise entre une valeur proche de zéro et 0,52 environ, ce qui est relativement peu élastique. En principe, cela signifierait que la hausse des coûts de production aurait pu être répercutée sur les consommateurs finals. Le Royaume-Uni n'avait fourni aucune autre explication ou calcul concernant en particulier l'impact de l'inélasticité relative à laquelle ont conclu les arguments avancés pour justifier la (non)-répercussion de l'augmentation des coûts de production sur les clients finals.

⁽¹⁸⁾ Voir: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/aggregates/>, consultée le 18 juillet 2014.

3. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES PARTIES INTÉRESSÉES

3.1. Observations présentées par la QPANI le 23 septembre 2011

- (66) La QPANI a fait valoir que les producteurs de granulats d'Irlande du Nord avaient adhéré au régime d'exonération de bonne foi au motif que le Royaume-Uni avait demandé l'approbation de la Commission et que celle-ci avait rendu une décision positive. En outre, ils ont conclu des accords environnementaux qui constituaient pour eux des investissements substantiels.
- (67) Les parties requérantes qui ont contesté la décision de la Commission approuvant le régime d'exonération n'ont jamais démontré par des exemples que les granulats importés faisaient l'objet d'une discrimination effective.
- (68) La QPANI affirme que toute récupération de l'aide d'État contreviendrait aux attentes légitimes des exploitants de carrières d'Irlande du Nord pour qui l'aide était légale. Étant donné que les exploitants de carrières ont déjà investi pour réaliser des améliorations environnementales, une décision de récupération signifierait dans les faits que ces entreprises supportent deux fois les frais. En outre, la récupération serait contraire au principe de la sécurité juridique.
- (69) La QPANI avance également que les importations de granulats en Irlande du Nord ont toujours été minimales. Il apparaît qu'après l'introduction de l'AGL, les importations ont de fait augmenté, étant donné que l'habitat privé s'est développé et que les dépenses de construction du secteur public ont augmenté.
- (70) En ce qui concerne l'impossibilité de répercuter l'AGL sur les clients, la QPANI fait valoir que l'augmentation substantielle des coûts de production, déjà admise par la Commission, n'a pas pu être répercutée en raison de la surcapacité du secteur des granulats et du caractère beaucoup plus concurrentiel du marché nord-irlandais. En outre, l'Irlande du Nord compte un volume appréciable de matériaux exonérés de l'AGL, comme le schiste, qui est utilisé dans des projets de construction publics et privés et par les exploitants agricoles. Une enquête de la QPANI portant sur les ventes mensuelles privées de pierres (entre septembre 2001 et septembre 2002) a révélé un recul significatif de l'activité à partir d'avril 2002 par rapport à l'année précédente. La division statistiques du Department of Enterprise Trade and Investment (NI) a révélé, dans le tableau annuel des minéraux de 2002, une chute de quelque 2,7 millions de tonnes de la production de granulats en Irlande du Nord, soit 11 % environ de la production.
- (71) La QPANI fait valoir que l'enquête du Northern Ireland Affairs Committee intitulée «Introduction of the Aggregates Levy — One Year On, third report of session 2003 — 2004» apporte clairement la preuve de l'incidence de l'introduction de l'AGL sur les ventes de granulats et les niveaux d'emploi.
- (72) La QPANI prétend que l'augmentation de la production de granulats en Irlande du Nord entre 2004 et 2007 s'explique par l'augmentation de l'activité du secteur de la construction dans la province.
- (73) La QPANI fait également valoir que la hausse des coûts a eu une incidence sur les marges bénéficiaires des exploitants, comme le démontre le fait que les prix n'ont augmenté que de 0,25 à 0,30 GBP, comme indiqué au considérant 81 de la décision d'ouverture. Ces hausses de prix absorbaient donc la majeure partie de l'augmentation des coûts de production causée par l'AGL et, compte tenu de la forte intensité de capital et du niveau élevé des frais généraux du secteur, il est devenu évident que les marges bénéficiaires étroites des exploitants ont encore été réduites.
- (74) La QPANI fait valoir que les données sur l'élasticité-prix concernent le marché des granulats en Grande-Bretagne et ne reflétaient pas la situation en Irlande du Nord.

3.2. Observations présentées par la British Aggregates Association («BAA») le 23 septembre 2011

- (75) La BAA fait observer qu'il serait impossible pour le Royaume-Uni de rectifier rétroactivement la discrimination fiscale qui frappe les produits importés d'autres États membres. Il est allégué que même si le Royaume-Uni devait rembourser des montants versés au titre de prélèvements sur les granulats pour des produits importés en Irlande du Nord depuis d'autres États membres, cela ne dissiperait pas le grave effet dissuasif de la discrimination fiscale. L'approbation rétroactive du régime d'exonération ne serait donc pas possible.

- (76) La BAA prétend que le régime d'exonération de l'AGL n'est pas conforme à l'encadrement de 2001. Selon elle, l'AGL n'a pas d'effet positif appréciable sur l'environnement, comme exigé au point 51 2) a) de l'encadrement de 2001; le régime d'exonération de 2004 n'était pas autorisé lors de l'adoption de l'AGL, comme exigé au point 51 2) b) de l'encadrement de 2001; 20 % n'est pas une partie significative de la taxe, comme exigé au point 51 1) b) de l'encadrement de 2001.
- (77) La BAA affirme également que le régime d'exonération n'est pas non plus conforme aux lignes directrices de 2008. L'exonération de l'AGL nuit à l'objectif environnemental poursuivi par l'AGL, contrairement au point 151 des lignes directrices de 2008, dans la mesure où elle a donné lieu à une «importation» significative de granulats d'Irlande du Nord vers la Grande-Bretagne depuis 2004. Cela laisserait entendre que les règles qui imposent la taxation au taux plein des granulats extraits en Irlande du Nord mais utilisés en Grande-Bretagne ont été contournées.
- (78) En outre, la BAA avance que l'exonération de l'AGL ne respecte pas le point 158 c) des lignes directrices de 2008 étant donné que l'impossibilité de répercuter l'augmentation substantielle des coûts de production n'a pas été démontrée. Plus précisément, les données économiques avancées par le Royaume-Uni, mentionnées aux considérants 21 à 23 de la décision d'ouverture, ne sont pas plausibles et peuvent induire en erreur. Les prix moyens communiqués par le Royaume-Uni n'auraient aucune valeur, car il existe de nombreux types de granulats et, partant, un large éventail de prix. En outre, le prix départ carrière dépend également de la localisation de la carrière et de la distance par rapport aux sites de construction. Par conséquent, une comparaison entre le prix moyen pour l'Irlande du Nord (une région relativement petite et rurale) et le prix moyen pour toute la Grande-Bretagne ne serait pas pertinente. En effet, selon la BAA, si les prix départ carrière en Irlande du Nord étaient 50 % inférieurs aux prix pratiqués en Grande-Bretagne, la demande en granulats d'Irlande du Nord aurait été considérable en Grande-Bretagne. La BAA fait valoir que les coûts de transport entre l'Irlande du nord et Londres ne sont pas plus élevés qu'entre l'Écosse et Londres.

4. OBSERVATIONS DU ROYAUME-UNI REÇUES LE 25 NOVEMBRE 2011

- (79) Le Royaume-Uni fait valoir que l'aide ne devrait pas être considérée comme une aide illégale et que l'appréciation de la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur ne devrait reposer que sur l'encadrement de 2001.
- (80) Le Royaume-Uni fait valoir que la Commission devrait tenir compte du fait que sa décision du 7 mai 2004 portant approbation de l'aide a été annulée en raison du défaut illicite d'ouverture de la procédure formelle d'examen par la Commission. La mesure a été notifiée à la Commission et autorisée avant l'octroi de toute exonération fiscale. Au moment où elle a été octroyée, l'aide n'était pas illégale.
- (81) Le Royaume-Uni fait valoir que compte tenu de l'annulation de la décision du 7 mai 2004, la Commission n'a, en réalité, pas pris de décision en application de l'article 4 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil⁽¹⁹⁾ (le «règlement de procédure») dans le délai de deux mois. La mesure devrait donc être considérée comme autorisée. Si l'article 4, paragraphe 6, du règlement de procédure est appliqué à la notification initiale, l'aide était alors réputée autorisée en 2004 et la Commission n'est pas compétente pour adopter une nouvelle décision en application de l'article 4. La mesure doit plutôt être traitée comme une aide existante, uniquement soumise à un examen de ses effets futurs et ne pouvant pas faire l'objet d'une décision de récupération rétroactive. Toutefois, étant donné qu'une décision a été prise en application de l'article 4, paragraphe 3, quoique de façon illicite et en ayant ensuite été déclarée nulle, l'article 4, paragraphe 6, du règlement de procédure n'est plus applicable. Le Royaume-Uni affirme qu'il devrait également être en droit de se fonder sur le fait qu'une décision d'autorisation en application de l'article 4, paragraphe 3, du règlement de procédure a été prise avant l'octroi de l'exonération fiscale, de telle sorte que l'octroi de l'aide n'était pas illégal dans le sens où cette dernière aurait été accordée sans l'autorisation de la Commission.
- (82) Le Royaume-Uni fait valoir qu'en l'espèce, l'aide est considérée comme illégale uniquement en raison du fait que la décision du 7 mai 2004 a été annulée parce que la Commission n'avait pas ouvert la procédure formelle d'examen en 2004, et non parce que le Royaume-Uni enfreignait, au moment où la mesure est entrée en vigueur, l'article 108, paragraphe 3, du traité. Lors de l'appréciation de la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur, seul l'encadrement de 2001 devrait être appliqué. La Commission devrait procéder à l'appréciation de l'aide sur la base de la notification de 2004 et appliquer les règles applicables à cette date.

⁽¹⁹⁾ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE [devenu article 108 du TFUE] (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

- (83) Étant donné que le Royaume-Uni affirme que l'aide n'est pas illégale, il allègue que la Commission n'a pas le droit de scinder l'aide accordée entre la période d'application de l'encadrement de 2001 et celle d'application des lignes directrices de 2008. Il s'ensuit qu'étant donné que la Commission a constaté que la mesure était conforme à l'encadrement de 2001, toutes les aides octroyées au titre du régime devraient être déclarées compatibles avec le marché intérieur.
- (84) Le Royaume-Uni rejette les arguments avancés par la BAA dans sa réponse à la décision d'ouverture, où elle fait valoir que la mesure, telle que notifiée en 2004, n'était pas conforme à l'encadrement de 2001. Le Royaume-Uni attire l'attention sur le fait que la Commission a déjà constaté, comme indiqué au considérant 63 de la décision d'ouverture, que l'AGL avait des effets positifs appréciables sur l'environnement et que la BAA ne conteste pas la conclusion de la Commission selon laquelle les accords environnementaux passés avec les entreprises de production de granulats d'Irlande du Nord bénéficiant de l'exonération de 80 % de l'AGL ont des effets positifs sur l'environnement et ne nuisent pas aux objectifs poursuivis par l'AGL. En outre, le Royaume-Uni démontre que la mesure autorisée par la Commission en 2004 constituait une prolongation du régime d'exonération qui avait été introduit à l'origine en même temps que la taxe. Le point 51 2) b) de l'encadrement de 2001 n'exige pas que chaque aspect de la dérogation ait été fixé ou mis en œuvre au moment de l'introduction de la taxe. Si tel était le cas, il ne serait jamais possible d'introduire une dérogation modifiée et le point 51 2) serait superflu. En outre, le Royaume-Uni fait valoir que le point 51 1) b) de l'encadrement de 2001 est respecté et que, comme la Commission l'a déjà reconnu au considérant 67 de la décision d'ouverture, l'obligation de verser 20 % de l'AGL constitue une obligation de payer une partie significative de la taxe. Afin d'établir s'il s'agit d'une part importante, il convient également de tenir compte du fait que les exploitants de carrières qui sont admissibles au bénéfice de l'exonération doivent supporter les coûts liés aux améliorations des performances environnementales et que les prix des granulats sont généralement plus bas en Irlande du Nord que dans le reste du Royaume-Uni. En termes absolus, la valeur monétaire de 20 % de la taxe nationale à acquitter est donc plus importante que dans le reste du Royaume-Uni.
- (85) Le Royaume-Uni affirme que l'idée selon laquelle le régime d'exonération pourrait constituer une taxation discriminatoire contraire à l'article 110 du traité est erronée. Les importations en provenance d'Irlande vers le Royaume-Uni sont imposées de la même manière que la production au sein du Royaume-Uni, y compris la production d'Irlande du Nord lorsque les conditions de l'exonération ne sont pas remplies. Il n'existe donc aucune discrimination entre les produits importés d'Irlande vers le Royaume-Uni et les produits fabriqués au Royaume-Uni. L'Irlande du Nord n'est pas un État membre et il n'y a donc pas lieu d'appliquer l'article 110 du traité pour déterminer qu'un traitement fiscal spécifique réservé à certains producteurs dans cette région constitue une discrimination contre les produits importés d'autres États membres et vendus dans cette région. Le Royaume-Uni allègue que la discrimination devrait être appréciée au regard des produits nationaux et qu'étant donné que les produits nationaux du Royaume-Uni sont soumis à l'intégralité de l'AGL, il ne peut pas y avoir de discrimination. En outre, le fait que certains producteurs d'une région donnée d'un État membre se voient accorder une exonération fiscale relève du contrôle des aides d'État au titre de l'article 107 du traité, et non de l'article 110. Seul l'article 107, paragraphe 3, du traité devrait être applicable aux mesures d'aide fiscale accordées aux producteurs, et non l'article 110. Dans le cas contraire, toutes les aides fiscales aux producteurs devraient être étendues aux produits en provenance d'autres États membres. En outre, il n'existe aucune règle de droit de l'Union exigeant qu'une aide octroyée sous la forme d'une exonération fiscale à des producteurs d'une partie d'un État membre soit également mise à la disposition des importateurs de produits similaires d'autres États membres.
- (86) Le Royaume-Uni n'accepte pas le caractère illégal de l'aide mais si celle-ci devait être considérée comme telle par la Commission, il estime qu'une décision de récupération n'est pas appropriée. Une telle décision ordonnerait atteinte aux attentes légitimes des bénéficiaires et serait disproportionnée.

5. APPRÉCIATION DE LA MESURE

5.1. Aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité (ex article 87, paragraphe 1, CE)

- (87) Les aides d'État sont définies à l'article 107, paragraphe 1, du traité comme les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres.

- (88) L'exonération de l'AGL était accordée au moyen de ressources d'État, sous la forme d'une réduction du taux d'imposition, à des entreprises situées dans une partie précise du territoire du Royaume-Uni (Irlande du Nord), favorisant ces dernières en réduisant les coûts qu'elles devraient normalement supporter. Les bénéficiaires de l'aide procèdent à l'extraction de granulats ou à la fabrication de produits transformés, c'est-à-dire à des activités économiques impliquant des échanges entre États membres.
- (89) En conséquence, la Commission a conclu au considérant 39 de la décision d'ouverture que la mesure notifiée constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité (ex article 87, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne).

5.2. Appréciation de l'aide d'État

5.2.1. Base juridique

- (90) Comme indiqué au considérant 55, la Commission a conclu qu'étant donné que l'aide doit être considérée comme une aide illégale, et eu égard à l'objectif environnemental de la mesure, elle devrait apprécier la compatibilité de la mesure en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité en se fondant sur la base juridique en vigueur au moment où l'aide a été octroyée, à savoir:
- a) l'encadrement de 2001; et
 - b) les lignes directrices de 2008 à partir du 2 avril 2008.
- (91) Le Royaume-Uni estime, pour les raisons exposées aux considérants 79 à 83, que cette aide ne doit pas être considérée comme une aide illégale et qu'elle ne devrait être évaluée que sur la base de l'encadrement de 2001.
- (92) En plus de ses conclusions à cet égard dans la décision d'ouverture, compte tenu de la position exprimée par le Royaume-Uni, la Commission souligne que la Cour de justice a jugé de façon constante que lorsqu'une décision positive de la Commission a été contestée dans les délais prescrits et cassée par le Tribunal, les principes généraux du droit de l'Union, et en particulier ceux de la sécurité juridique et de la confiance légitime, n'excluent pas la possibilité pour la Commission de déclarer qu'une mesure d'aide donnée constitue une aide illégale et incompatible et d'ordonner sa récupération. Dans l'arrêt CELF I ⁽²⁰⁾, la Cour a déclaré que les «aides mises à exécution postérieurement à la décision positive de la Commission sont présumées légales jusqu'à la décision d'annulation du juge communautaire. Ensuite, à la date de cette dernière décision, conformément à l'article 231, premier alinéa, CE, les aides en cause sont réputées ne pas avoir été déclarées compatibles par la décision annulée, de sorte que leur mise à exécution doit être considérée comme illégale.» Toutefois, dans l'arrêt CELF II ⁽²¹⁾, la Cour a confirmé sa conclusion selon laquelle «une confiance légitime du bénéficiaire de l'aide ne peut naître d'une décision positive de la Commission, d'une part, lorsque cette décision a été contestée dans les délais de recours contentieux puis annulée par le juge communautaire, ni, d'autre part, tant que le délai de recours n'est pas expiré ou, en cas de recours, tant que le juge communautaire ne s'est pas définitivement prononcé».
- (93) Par conséquent, la Commission maintient son point de vue selon lequel l'exonération de l'AGL doit être considérée comme une aide illégale. En conséquence, les aides accordées après le 2 avril 2008 sont soumises aux lignes directrices de 2008. Néanmoins, même si, comme le prétend le Royaume-Uni, l'exonération de l'AGL devait être considérée comme une aide existante, elle devrait toutefois être adaptée aux lignes directrices de 2008 et à son point 200.

5.2.2. Sur la violation de l'article 110 du traité

- (94) Comme expliqué aux considérants 53 et 54, la Commission a considéré que l'exonération de l'AGL qui n'est pas accordée aux produits importés en Irlande du Nord depuis d'autres États membres pourrait enfreindre l'article 110 du traité.
- (95) Le premier alinéa de l'article 110 du traité semble exclure un régime national tel que le régime d'exonération de l'AGL applicable en Irlande du Nord, qui prévoit une réduction du taux de l'AGL pour les granulats vierges extraits en Irlande du Nord par des producteurs ayant conclu des accords environnementaux, tandis que des produits identiques importés d'autres États membres sont exclus du régime à taux réduit et sont donc soumis au

⁽²⁰⁾ Arrêt du 12 février 2008 dans l'affaire C-199/06, CELF et Ministre de la Culture et de la Communication (Rec. 2008, p. I-469, point 63).

⁽²¹⁾ Arrêt du 11 mars 2010 dans l'affaire C-1/09, CELF et Ministre de la Culture et de la Communication (Rec. 2010, p. I-2099, point 45). Voir également l'arrêt du 5 août 2003 dans l'affaire T-116/01, P & O European Ferries (Vizcaya)/Commission (Rec. 2003, p. II-2957, point 205).

taux plein de l'AGL ⁽²²⁾. Contrairement à ce qu'affirme le Royaume-Uni au considérant 85, le fait que le régime à taux réduit s'applique uniquement à une région définie ne modifie en rien cette interprétation. En effet, si des dispositions telles que le régime d'aide du Royaume-Uni étaient autorisées, les États membres pourraient facilement contourner le principe de non-discrimination prévu à l'article 110 du traité.

- (96) La Cour a constaté ⁽²³⁾, comme l'affirme le Royaume-Uni lui-même, que «le droit communautaire ne restreint pas, en l'état actuel de son évolution, la liberté de chaque État membre d'établir un système de taxation différenciée pour certains produits, même similaires au sens de l'article 90, premier alinéa, CE». De telles différenciations ne sont toutefois compatibles avec le droit de l'Union «que si elles poursuivent des objectifs compatibles, eux aussi, avec les exigences du traité et du droit dérivé et si leurs modalités sont de nature à éviter toute forme de discrimination, directe ou indirecte, à l'égard des importations en provenance des autres États membres, ou de protection en faveur de productions nationales concurrentes». En ce qui concerne l'exonération de l'AGL, le traitement différencié des granulats importés n'est manifestement pas conforme aux exigences de différenciation établies par la Cour.
- (97) Le principe directeur en matière de droit de l'Union est que les principes du traité doivent être interprétés et appliqués d'une manière qui donne effet à leurs objectifs. L'article 110 du traité énonce des dispositions spécifiques en matière de fiscalité internationale qui interdisent aux États membres d'imposer une taxation interne de nature discriminatoire. Pour qu'une mesure fiscale, qui constitue une aide, soit valable, la Commission doit, par conséquent, s'assurer que la mesure en question, premièrement, ne constitue pas une violation de l'article 110 du traité et, deuxièmement, remplit toutes les conditions pertinentes énoncées aux articles 107 et 108 ⁽²⁴⁾. Il n'y a aucune raison de considérer qu'une mesure d'aide sous la forme d'une exonération fiscale qui n'est appliquée que dans une partie d'un État membre devrait constituer une exception à cette interprétation.
- (98) Toutefois, la Commission prend note du fait que le Royaume-Uni s'est engagé, par sa lettre du 1^{er} avril 2014, à corriger l'incompatibilité de l'exonération de l'AGL avec l'article 110 du traité en remboursant les montants perçus qui sont incompatibles avec le marché intérieur, conformément aux critères décrits aux considérants 99 à 103. La mesure corrective a pour but de permettre aux acquisitions nord-irlandaises de granulats provenant d'autres États membres, qui se sont acquittés du taux plein de l'AGL lorsque le régime d'exonération de l'AGL était opérationnel entre 2004 et 2010, de bénéficier du crédit de 80 % sur l'AGL auquel avaient accès les exploitants de carrières d'Irlande du Nord qui entraînent en ligne de compte pour l'exonération de l'AGL. L'introduction du régime proposé viserait à remédier à toutes les inégalités qui auraient pu se produire.
- (99) La Commission prend note de l'impossibilité, alléguée par le Royaume-Uni dans sa lettre du 17 septembre 2012, de recenser les carrières étrangères qui ont vendu des granulats assujettis à l'AGL qui étaient importés et utilisés en Irlande du Nord. En outre, la Commission observe que les entités qui s'acquittaient en réalité de l'AGL n'étaient pas les carrières étrangères, mais les importateurs enregistrés pour le paiement de la taxe. Par conséquent, il semble opportun et conforme à la pratique décisionnelle de la Commission ⁽²⁵⁾ que les entités qui payaient en réalité la taxe et qui ont fait en sorte que les granulats soient soumis à l'impôt soient celles qui ont droit au remboursement. Le régime rétroactif proposé garantit que tous ceux qui apportent la preuve de s'être acquittés de l'AGL à taux plein auprès de l'HMRC pour des achats de granulats importés en Irlande du Nord depuis d'autres États membres entre le 1^{er} avril 2004 et le 30 novembre 2010 (la «période considérée») et d'avoir satisfait aux critères environnementaux spécifiques et aux conditions précisées seraient en droit de demander un crédit de 80 % sur le prélèvement versé.
- (100) Étant donné que le régime rétroactif doit veiller à ce que seules les importations de granulats provenant de carrières qui répondent aux mêmes normes environnementales que les carrières d'Irlande du Nord admissibles au bénéfice de l'exonération puissent bénéficier du mécanisme de remboursement, le Royaume-Uni a dû prévoir un mécanisme de vérification. La Commission reconnaît que pour rendre le régime rétroactif réellement applicable et éviter qu'il soit inutilement contraignant, le Royaume-Uni ne vérifiera pas si les carrières étrangères répondaient exactement aux normes imposées aux carrières d'Irlande du Nord, puisqu'en réalité, elles n'y auraient pas été incitées, mais au moins aux normes environnementales prévues à l'époque par la législation de l'Union y afférente et transposée dans les législations nationales respectives. Le ministère de l'environnement d'Irlande du Nord s'assurerait du respect des normes environnementales des candidats potentiels et lancerait une période d'inscription d'un an à compter de la publication du projet de loi sur l'exonération rétroactive au Royaume-Uni.

⁽²²⁾ Voir l'arrêt du 8 novembre 2007 dans l'affaire C-221/06, *Stadtgemeinde Frohnleiten et Gemeindebetriebe Frohnleiten* (Rec. 2007, p. I-9643, points 56-73).

⁽²³⁾ *Idem* 22.

⁽²⁴⁾ E. Szyszczak, *Research Handbook on European State Aid Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Royaume-Uni, 2011, p. 287.

⁽²⁵⁾ C-43/02 (ex NN 75/01) — Luxembourg, C-7/05 — Slovaquie, NN 162/A/2003 et N 317/A/2006 — Autriche, C-4/09 (ex N 679/97) — France.

- (101) Pour avoir droit à l'exonération, le demandeur devrait montrer la carrière située en dehors du Royaume-Uni d'où sont extraits les granulats et demander auprès du ministère de l'environnement d'Irlande du Nord un certificat attestant que la carrière respectait, à cette date, les normes environnementales conformes à la législation de l'Union. Le ministère de l'environnement consulterait alors les autorités d'autres États membres pour vérifier les normes applicables et leur conformité. Si le résultat est positif, il délivrerait ensuite un certificat de conformité qui serait mis à la disposition du HMRC ⁽²⁶⁾ en veillant à ce qu'il ait recueilli les informations nécessaires au traitement des demandes de remboursement du prélèvement. En cas de plusieurs demandes portant sur une même carrière, le même certificat serait applicable.
- (102) Les demandes de remboursement devraient inclure les preuves documentaires suivantes: les granulats ont été achetés auprès d'une carrière d'un autre État membre au cours de la période considérée; la carrière a été certifiée par le ministère de l'environnement; l'AGL a été payé au taux plein; et aucune exonération à d'autres fins n'a été demandée. Les preuves d'achat pourraient être des documents commerciaux appropriés indiquant la date de la transaction et l'origine des granulats. Le compte des prélèvements sur les granulats des assujettis inscrits pourrait attester du paiement de l'AGL à taux plein et du fait qu'aucune autre exonération n'a été demandée. Ces documents font partie des écritures internes des assujettis étant donné que les autorités ne reçoivent que le montant total du prélèvement dû sur les granulats imposables faisant l'objet d'une exploitation commerciale. La Commission est consciente des difficultés que pourraient rencontrer les demandeurs potentiels pour fournir ces documents, compte tenu du long délai qui s'est écoulé depuis l'introduction de l'exonération de l'AGL ⁽²⁷⁾. Elle prend toutefois note du fait que le Royaume-Uni ne demande que des preuves raisonnables disponibles pour l'exonération rétroactive puisqu'il n'existe aucun registre public contenant toutes ces informations.
- (103) La mesure corrective rétroactive proposée par le Royaume-Uni présente les principales caractéristiques suivantes:
- a) elle fera l'objet d'une vaste diffusion, notamment par une campagne de publicité dans la presse nationale d'Irlande du Nord et d'Irlande. Étant donné qu'un granulat provenant d'un site extérieur au Royaume-Uni est soumis au prélèvement au moment où il fait l'objet d'une exploitation commerciale, c'est-à-dire lorsqu'il est soumis à un accord de livraison au Royaume-Uni, qu'il est utilisé à des fins de construction ou mélangé à des matériaux autres que de l'eau, les entités éligibles potentielles pourraient être répertoriées plus précisément en se fondant sur les informations relatives à l'enregistrement du prélèvement sur les granulats en Irlande du Nord. Par conséquent, la diffusion du régime rétroactif comprendra notamment l'envoi de courriers à chaque entreprise soumise à l'AGL enregistrée en Irlande du Nord, notamment celles qui auraient été enregistrées durant la période considérée mais qui se seraient désinscrites depuis lors;
 - b) il en sera tenu compte dans la prochaine loi de finances réalisable après la décision de la Commission. Le Royaume-Uni a fait savoir à la Commission que des travaux sur le projet de texte législatif ont commencé dès avril 2014 et il a déjà fourni à celle-ci un spécimen du formulaire de déclaration de l'AGL. Il est prévu que le régime rétroactif entre en vigueur en avril ou mai 2015;
 - c) la mesure corrective prévoira une période d'enregistrement d'un an auprès du ministère de l'environnement à compter de la publication du projet de législation, ce qui donnera au ministère suffisamment de temps pour enquêter sur les carrières concernées;
 - d) la mesure aura une durée de 4 ans à compter de la date d'adoption de la législation (c'est-à-dire après que la loi de finances a fait l'objet de la sanction royale);
 - e) elle ne sera pas limitée en termes de fonds disponibles;
 - f) elle comprendra le paiement d'intérêts dans le cadre du remboursement rétrospectif du prélèvement. Le taux d'intérêt serait calculé sur la base de l'article 9 du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽²⁸⁾;
 - g) elle veillera à ce que les paiements soient traités aussi rapidement que possible (le délai exact dépendra du temps nécessaire aux autorités des autres États membres pour vérifier les garanties environnementales des carrières depuis lesquelles des granulats ont été importés en Irlande du Nord).
- (104) La Commission considère donc que le Royaume-Uni s'est engagé à mettre en place un instrument adéquat pour corriger toute discrimination qui a pu se produire par le passé.

⁽²⁶⁾ L'HMRC administrait le prélèvement et le régime d'exonération.

⁽²⁷⁾ Les entreprises du Royaume-Uni sont normalement tenues de conserver leur dossier fiscal pendant six ans aux fins du prélèvement sur les granulats.

⁽²⁸⁾ 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).

5.2.3. *Appréciation au regard de l'encadrement de 2001*

- (105) Comme indiqué au considérant 56, la Commission ne pouvait arriver à une conclusion positive dans son appréciation de l'exonération de l'AGL au regard de l'encadrement de 2001 compte tenu des doutes qu'elle nourrissait par rapport à l'article 110 du traité. Étant donné que le Royaume-Uni mettra en place un instrument adéquat pour prévenir toute discrimination découlant de la mesure, la Commission peut à présent conclure que la mesure est compatible avec le marché intérieur sur la base de l'encadrement de 2001.
- (106) La Commission prend note des engagements présentés par la BAA en ce qui concerne l'appréciation de la mesure figurant dans la décision d'ouverture et des engagements du Royaume-Uni à cet égard. Elle estime qu'aucun nouvel argument qu'elle n'avait déjà pris en compte n'a été présenté et qu'il n'y a aucune raison de modifier son appréciation figurant dans la décision d'ouverture.

5.2.4. *Appréciation au regard des lignes directrices de 2008*

- (107) Dans sa décision d'ouverture, la Commission a apprécié la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur sur la base des lignes directrices de 2008. L'appréciation de la Commission était positive à tous égards, sauf pour la conformité avec le point 158 c) des lignes directrices de 2008, c'est-à-dire avec la condition de la nécessité de l'aide, qui exige que l'augmentation substantielle des coûts de production due à l'AGL n'aurait pu être répercutée sur les clients sans provoquer d'importantes baisses des ventes réalisées par les bénéficiaires de l'exonération de l'AGL en Irlande du Nord.
- (108) Dans sa décision d'ouverture, la Commission a indiqué que le Royaume-Uni n'avait pas correctement mesuré le fait que les fabricants de produits transformés à partir de granulats n'avaient jamais versé l'intégralité de l'AGL sur les hausses de prix moyennes en Irlande du Nord, contrairement aux hausses de prix en Grande-Bretagne, en 2001 et en 2002 après l'introduction de l'AGL. Le Royaume-Uni a à présent fourni une estimation de l'impact de ces produits transformés sur les données faisant apparaître qu'en effet, le niveau des hausses de prix révèle l'impossibilité de répercuter l'AGL (voir considérant 46).
- (109) En outre, en ce qui concerne la démonstration de l'existence de baisses des ventes, la Commission a fait remarquer que le Royaume-Uni n'avait fourni aucune explication sur le développement des marchés des granulats en Irlande du Nord après 2002. Les données qui avaient été communiquées montraient une augmentation de la production de 2004 à 2007. Comme indiqué aux considérants 47 à 49, des données provenant d'un échantillon représentatif des producteurs de granulats en Irlande du Nord ont été fournies et portent notamment sur l'évolution de la production. Toutefois, étant donné que cette évolution a suivi de près celle de la construction et qu'elle a été durement frappée par la récession économique qui a commencé en 2008, elle ne pourrait convenir totalement pour démontrer l'existence de baisses des ventes dues à l'introduction de l'AGL.
- (110) En outre, la Commission a relevé dans la décision d'ouverture qu'aucune donnée n'avait été présentée pour étayer l'affirmation selon laquelle l'augmentation des coûts avait des répercussions sur le chiffre d'affaires des exploitants et réduisait leurs bénéfices. Malgré les difficultés importantes rencontrées pour recueillir des informations pertinentes, le Royaume-Uni a fourni des éléments étayant ce propos, comme décrit aux sections 2.3.4 à 2.3.7. En outre, le Royaume-Uni a fourni des informations indiquant la forte concurrence à laquelle sont confrontés les producteurs de granulats d'Irlande du Nord et les faibles marges dont ils disposent pour augmenter leurs prix en raison de l'offre plus importante de produits interchangeables, du manque d'intégration verticale du marché et du grand nombre de producteurs disposant de petites parts de marché (voir les considérants 34 à 40).
- (111) La Commission a également relevé, dans la décision d'ouverture, que les données sur l'élasticité de la demande par rapport aux prix indiquaient que la demande serait inélastique. Le Royaume-Uni vient de montrer que ces données concernaient l'ensemble du Royaume-Uni et ne pouvaient s'appliquer à la seule Irlande du Nord. La Commission prend note des explications du Royaume-Uni selon lesquelles il n'est pas possible de calculer l'élasticité spécifique du marché nord-irlandais.
- (112) La Commission constate qu'à la suite de l'observation de la BAA selon laquelle les données économiques présentées par le Royaume-Uni, mentionnées aux considérants 21 à 23 de la décision d'ouverture, ne sont pas plausibles et peuvent induire en erreur, le Royaume-Uni a fourni d'autres informations plus détaillées (considérant 27) sur les prix des granulats en Irlande du Nord et en Grande-Bretagne. Les données indiquent que l'AGL à taux plein aurait en effet représenté une part beaucoup plus importante du prix de vente sur un marché dont les forces ont déjà été supprimées.

- (113) La Commission s'est ensuite demandée pourquoi l'AGL pouvait être répercuté sur les consommateurs de Grande-Bretagne mais pas d'Irlande du Nord. À cet égard, elle prend acte de l'appréciation du Royaume-Uni, telle que décrite aux considérants 34 à 40, confirmée par l'Office of FAIR Trading (OFT) dans son rapport sur les granulats ⁽²⁹⁾ selon laquelle le marché nord-irlandais des granulats est un marché géographique distinct du marché de Grande-Bretagne et que les producteurs de granulats d'Irlande du Nord ont peut-être moins de marge de manœuvre pour répercuter le prélèvement intégral sur leurs clients.
- (114) La Commission note également que l'amplitude des hausses de prix en Irlande du Nord semble aussi largement limitée par les coûts de production plus élevés que connaissent de nombreuses régions. Le Royaume-Uni a montré que les données fournies par quatre des cinq principales entreprises du secteur ont révélé que les marges bénéficiaires sont déjà extrêmement serrées, de nombreux carrières étant déficitaires depuis quelques années, notamment en raison des coûts plus élevés de l'électricité et des permis urbanistiques (voir le considérant 25).
- (115) La Commission note que les données fournies par le Royaume-Uni et décrites à la section 2.3.6, bien qu'elles ne soient pas ventilées par année et par type de granulats, indiquent que le secteur des granulats en Irlande du Nord était fortement exposé aux échanges, le taux d'exposition atteignant généralement plus de 10 %, voire parfois 24,25 %. Comme l'a relevé le Royaume-Uni, l'exposition aux échanges pourrait être encore plus élevée du fait des importations non déclarées en provenance d'Irlande du Nord. Dans sa pratique antérieure ⁽³⁰⁾, la Commission a estimé qu'une exposition aux échanges supérieure à 10 % présenterait déjà un risque pour la compétitivité du secteur en question. En outre, elle a reconnu qu'une exposition aux échanges élevée combinée à de faibles parts de marché ne permet pas de répercuter un coût supplémentaire substantiel sur les consommateurs ⁽³¹⁾ sans occasionner de perte des ventes.
- (116) La Commission note toutefois que les données concernant l'asphalte et le sable ne suivent pas cette tendance et présentent une exposition aux échanges beaucoup plus faible. Le sable et l'asphalte ne suivent cependant pas les mêmes courbes que les autres granulats vierges ou transformés. De manière générale, les chiffres montrent une baisse des importations et des exportations. Les importations de sable et d'asphalte semblent toutefois avoir doublé ces dernières années, ce qui, bien entendu, se répercute sur le calcul de l'exposition aux échanges. Il convient de faire remarquer que les granulats transformés importés n'ont jamais été assujettis à l'AGL, ce qui signifie qu'après la suspension de l'exonération de l'AGL, lorsque l'asphalte nord-irlandais a été soumis à l'AGL à taux plein, le prix de l'asphalte importé a automatiquement connu une forte diminution. Par conséquent, l'évolution des importations aurait pu être influencée par cette différence de prix.
- (117) En outre, la Commission note que le marché des granulats pour tous les types de granulats vierges constitue un marché de produits unique. Cela s'explique par l'interchangeabilité des différents granulats bruts et a été confirmé par l'OFT dans son rapport de 2012 ⁽³²⁾ lorsqu'il a examiné les marchés des granulats (granulats vierges), du ciment et du béton prêt à l'emploi sans ventiler le marché des granulats. Par conséquent, la Commission conclut que les différents niveaux d'exposition aux échanges du sable et de l'asphalte par rapport aux autres types de granulats n'entrent pas en ligne de compte pour son appréciation, premièrement parce que le sable et l'asphalte sont pris conjointement, alors qu'il s'agit de marchés de produits distincts, le sable relevant de la première catégorie de granulats de roches broyées et l'asphalte étant un granulats transformé et, deuxièmement, parce que les chiffres sont influencés par l'évolution des importations, probablement de l'asphalte.
- (118) En guise de conclusion, la Commission estime que le Royaume-Uni a à présent démontré que l'augmentation substantielle des coûts de production due à l'AGL n'aurait pu être répercutée sans provoquer d'importantes baisses des ventes et que la condition de compatibilité visée au point 158 c) des lignes directrices de 2008 est satisfaite.
- (119) La Commission peut donc émettre une conclusion positive sur l'appréciation de la compatibilité de la mesure avec l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur la base des lignes directrices de 2008.

6. CONCLUSION

- (120) Ainsi qu'elle l'a expliqué au considérant 40 de la décision d'ouverture, la Commission a constaté que le Royaume-Uni avait illégalement mis en œuvre l'exonération modifiée de l'AGL en Irlande du Nord, et ce en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité. Au vu des obligations de mesure corrective rétroactive mises à exécution par le Royaume-Uni, la Commission a toutefois estimé que l'exonération modifiée de l'AGL est compatible avec l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur la base de l'encadrement de 2001 et des lignes directrices de 2008,

⁽²⁹⁾ «Aggregates — The OFT's reason for making a market investigation reference to the Competition Commission» [Granulats — Raison pour laquelle l'OFT renvoie une étude de marché devant la commission de la concurrence (janvier 2012)].

⁽³⁰⁾ N 327/08 — Danemark, considérant 64.

⁽³¹⁾ Idem 30, considérant 66.

⁽³²⁾ Idem 28.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'exonération modifiée du prélèvement sur les granulats que le Royaume-Uni a mise en œuvre entre le 1^{er} avril 2004 et le 30 novembre 2010 est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à condition que le Royaume-Uni respecte les engagements énoncés à l'article 2.

Article 2

1. Afin de supprimer la discrimination subie par les entreprises qui ont importé des granulats en Irlande du Nord en s'acquittant de l'intégralité du prélèvement sur les granulats sans pouvoir bénéficier de l'exonération modifiée de cette taxe appliquée en Irlande du Nord, les autorités du Royaume-Uni mettent en œuvre un mécanisme de remboursement rétroactif de 80 % de la redevance à taux plein perçue auprès des importateurs de granulats en Irlande du Nord entre le 1^{er} avril 2004 et le 30 novembre 2010.
2. Le mécanisme de remboursement prévoit une période d'enregistrement d'un an auprès du ministère de l'environnement d'Irlande du Nord à compter de la date de publication du projet de législation. Le mécanisme de remboursement est appliqué pendant quatre ans à compter de la date de son entrée en vigueur.
3. Il sera tenu compte du remboursement dans la prochaine loi de finances réalisable après la présente décision.
4. Le mécanisme de remboursement n'est pas limité en ce qui concerne la taille du fonds et comprendra le paiement d'intérêts à un taux calculé conformément à l'article 9 du règlement (CE) n° 794/2004 du 21 avril 2004 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 659/1999.
5. Le Royaume-Uni assure une large diffusion du mécanisme de remboursement, notamment par une campagne de publicité dans la presse nationale d'Irlande du Nord et de République d'Irlande.

Article 3

Le Royaume-Uni informe la Commission, dans un délai d'un an à compter de la notification de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer.

Il transmet à la Commission des rapports annuels concernant la procédure de remboursement visée à l'article 2, depuis la date de notification de la présente décision jusqu'au terme de la période de quatre ans visée à l'article 2, paragraphe 2.

Article 4

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 4 août 2014.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président

DÉCISION (UE) 2015/1584 DE LA COMMISSION**du 1^{er} octobre 2014****concernant l'aide d'État SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero***[notifiée sous le numéro C(2014) 6838]***(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,

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ⁽¹⁾ et au vu de ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Le 22 décembre 2003, la Commission a reçu une plainte du transporteur aérien italien Air One S.p.A. (ci-après «Air One»), alléguant que les gestionnaires de plusieurs aéroports italiens avaient accordé une aide illégale à Ryanair Ltd. (ci-après «Ryanair») au moyen de plusieurs accords établissant les conditions d'exploitation dans les aéroports. Les aéroports concernés étaient ceux d'Alghero, de Pescara et de Rome, respectivement gérés par Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. (ci-après «So.Ge.A.AL»), SAGA S.p.A. et Aeroporti di Roma S.p.A., ainsi que les aéroports de Pise, de Trévise et de Bergame (ci-après «Orio al Serio»).
- (2) Par lettre du 11 juin 2004, Air One a invité la Commission à prendre position à l'égard de sa plainte, conformément à l'article 265 du traité, et a déposé un recours en carence devant le Tribunal. Ce dernier a rejeté le recours ⁽²⁾.
- (3) Par lettre du 9 juillet 2004, la Commission a envoyé une version non confidentielle de la plainte à l'Italie. Après acceptation par la Commission d'une prolongation du délai, l'Italie a présenté ses observations sur la plainte par lettres du 5 octobre 2004 et du 5 novembre 2004.
- (4) Des informations supplémentaires ont été demandées par la Commission par lettre du 14 mars 2005. Après l'acceptation par la Commission d'une prolongation du délai, l'Italie a présenté les informations demandées par lettre du 17 juin 2005. Par lettre du 30 juin 2005, l'Italie a présenté de nouvelles informations à la Commission.
- (5) Par lettre du 21 novembre 2005, Air One a demandé à la Commission d'étendre son enquête aux aéroports de Bari et de Brindisi. Par lettre du 18 mai 2006, Air One a formellement invité la Commission à prendre position en vertu de l'article 265 du traité. La Commission a répondu par lettre du 14 juillet 2006.
- (6) Par lettres du 26 octobre 2006 et du 10 janvier 2007, Air One a limité ses griefs à l'aide présumée, accordée en vertu des contrats signés entre le gestionnaire de l'aéroport d'Alghero, So.Ge.A.AL, et Ryanair. Le 12 février 2007, Air One a invité la Commission à respecter l'article 265 du traité.

⁽¹⁾ JO C 38 du 12.2.2008, p. 19, et JO C 40 du 12.2.2013, p. 15.

⁽²⁾ Arrêt du 10 mai 2006 dans l'affaire T-395/04, Air One SpA/Commission de l'Union européenne, Rec. 2006, p. II-1 347.

- (7) Par lettres du 27 juin 2006 et du 30 novembre 2006, la Commission a demandé de nouvelles informations à l'Italie. Cette demande a été partiellement satisfaite par la lettre de l'Italie du 17 janvier 2007. La Commission a demandé des informations supplémentaires à l'Italie par lettre du 19 février 2007. L'Italie a répondu à cette demande par lettres du 16 mars 2007 et du 26 mars 2007.
- (8) Après avoir examiné les informations fournies par l'Italie, le 12 septembre 2007, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure d'examen au titre de l'article 108, paragraphe 2, du traité (ci-après la «décision de 2007»). La décision de 2007 a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽³⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs commentaires sur les mesures à l'examen.
- (9) Par lettres du 15 octobre 2007 et du 22 octobre 2007, l'Italie a demandé à la Commission de prolonger le délai pour soumettre ses observations sur l'évaluation dans la décision de 2007. La Commission a accordé une prolongation du délai par lettre du 23 octobre 2007. L'Italie a présenté ses observations sur la décision de 2007 le 14 novembre 2007.
- (10) La Commission a publié un rectificatif à la décision de 2007 le 12 février 2008 ⁽⁴⁾.
- (11) Le 18 février 2008, Ryanair a présenté ses observations au sujet de l'appréciation dans la décision de 2007. So.Ge.A.AL a présenté ses observations à la même date. De plus amples informations ont été présentées par So.Ge.A.AL par lettre du 16 juin 2008. Le 20 février 2008, l'Italie a transmis à la Commission les observations de la région Sardaigne (ci-après la «RAS»).
- (12) Les observations de Ryanair et de So.Ge.A.AL ont été envoyées à l'Italie par lettre du 28 février 2008.
- (13) Par lettre du 20 juin 2008, Air One a complété sa plainte initiale. La Commission a envoyé ces observations à l'Italie pour commentaires le 10 décembre 2008. Par lettre du 15 janvier 2009, les autorités italiennes ont demandé une prolongation du délai de présentation des commentaires sur les observations d'Air One. La Commission a accepté de prolonger le délai par lettre du 20 janvier 2009. Le 13 février 2009, l'Italie a présenté ses observations à la Commission.
- (14) Le 1^{er} septembre 2008, la Commission a contacté Ecorys Netherlands BV (ci-après «Ecorys») afin de procéder à une évaluation économique en rapport avec plusieurs enquêtes en cours en matière d'aides d'État, y compris celle concernant l'aéroport d'Alghero. L'analyse portait notamment sur le comportement du gestionnaire d'aéroport So.Ge.A.AL et des autorités locales concernant les contrats conclus entre So.Ge.A.AL et des transporteurs aériens ainsi que sur la mesure dans laquelle les transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero respectaient le principe de l'opérateur en économie de marché (ci-après le «POEM»). Ecorys a présenté son rapport final le 30 mars 2011 (ci-après le «rapport Ecorys»).
- (15) Par lettre du 5 mars 2010, Ryanair a présenté à la Commission de plus amples informations concernant toutes les enquêtes en cours en matière d'aides d'États impliquant Ryanair, dont celle relative à l'aéroport d'Alghero.
- (16) Le 30 mars 2011, la Commission a envoyé une demande de renseignements supplémentaires à l'Italie. Par la même lettre, la Commission a transmis à l'Italie la version anglaise du rapport Ecorys.
- (17) La Commission a envoyé une demande de renseignements à Ryanair le 8 avril 2011. Ryanair a répondu à cette demande par lettre du 22 juillet 2011.
- (18) Par lettres du 23 mai 2011 et du 30 mai 2011, l'Italie a demandé une prolongation du délai pour fournir les informations demandées par la Commission le 30 mars 2011. Par la même lettre, l'Italie a demandé la traduction en italien de la version anglaise du rapport Ecorys. Le 1^{er} juin 2011, l'Italie a confirmé la demande de traduction. Le 1^{er} août 2011, la Commission a envoyé à l'Italie la traduction en italien du rapport Ecorys.
- (19) Par lettres du 31 août 2011 et du 9 septembre 2011, l'Italie (tant la RAS que le ministère italien des transports) a répondu à la demande de renseignements de la Commission du 30 mars 2011.
- (20) Par lettre du 19 octobre 2011, la Commission a envoyé la réponse de Ryanair du 22 juillet 2011 à l'Italie. Par lettre du 16 novembre 2011, l'Italie a demandé une prolongation du délai pour commentaires. Par la même

⁽³⁾ JO C 12 du 17.1.2008, p. 7.

⁽⁴⁾ Voir note de bas de page n° 1.

lettre, l'Italie a demandé la traduction en italien du rapport économique d'évaluation du principe de l'opérateur en économie de marché (ci-après le «rapport POEM 2011») joint à la réponse de Ryanair. Par lettre du 17 novembre 2011, la Commission a accepté de prolonger le délai. Le 23 janvier 2012, la Commission a envoyé la version italienne du rapport POEM 2011 à l'Italie. Le 15 février 2012, l'Italie a présenté ses commentaires sur les observations de Ryanair, notamment sur le rapport POEM 2011.

- (21) Le 17 février 2012, la Commission a envoyé une demande de renseignements à Ryanair concernant une série d'enquêtes en cours en matière d'aides d'État, y compris celle concernant l'aéroport d'Alghero. Ryanair a répondu à cette demande par lettre du 16 avril 2012.
- (22) Le 27 juin 2012, la Commission a étendu la procédure formelle d'examen afin d'inclure des mesures supplémentaires prises par l'Italie qui ne faisaient pas l'objet de la plainte d'Air One (ci-après la «décision de 2012») ⁽⁵⁾. La décision de 2012 a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs commentaires sur les mesures à l'examen.
- (23) L'Italie a présenté ses observations sur la décision de 2012 le 31 août 2012, le 3 octobre 2012, le 19 octobre 2012, le 22 octobre 2012 et le 20 février 2013. La Commission a reçu des commentaires de quatre parties intéressées: So.Ge.A.AL, Ryanair, Airport Marketing Services Ltd. (ci-après «AMS») et Unioncamere. Les observations de Ryanair incluaient un rapport POEM actualisé (ci-après le «rapport POEM 2013»). La Commission a envoyé les commentaires des parties intéressées à l'Italie, qui a eu l'opportunité de réagir. Les observations de l'Italie sur les commentaires présentés par les parties intéressées ont été reçues le 6 septembre 2013 et le 13 novembre 2013.
- (24) Plusieurs observations ont été reçues de Ryanair le 20 décembre 2013, les 17, 24 et 31 janvier 2014. La Commission a envoyé toutes les observations pertinentes pour l'aéroport d'Alghero à l'Italie le 9 janvier 2014 et le 5 février 2014. Le 24 février 2014, l'Italie a demandé la traduction en italien des observations de Ryanair qui lui avaient été transmises par lettre de la Commission du 5 février 2014. Par lettre du 8 avril 2014, la Commission a envoyé à l'Italie la version italienne des observations de Ryanair, telle que demandée.
- (25) Par lettre du 23 décembre 2013, la Commission a demandé des renseignements supplémentaires à l'Italie sur les mesures faisant l'objet de l'examen. Après une prolongation du délai initial fixé, l'Italie a communiqué une réponse partielle à la demande de la Commission du 18 février 2014. Le 4 mars 2014, l'Italie s'est vu rappeler son obligation de donner une réponse complète à toutes les questions qui lui étaient adressées dans la lettre de la Commission du 23 décembre 2013. L'Italie a fourni les informations demandées par lettre du 25 mars 2014.
- (26) Le 14 mars 2014, la Commission a informé l'Italie et les parties intéressées à la procédure que les lignes directrices de la Commission sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (ci-après les «lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation») ⁽⁶⁾ ont été adoptées le 20 février 2014 et a invité l'Italie à soumettre des observations dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de la publication des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation. L'Italie n'a pas répondu à la lettre de la Commission du 14 mars 2014.
- (27) La Commission a demandé de plus amples informations à l'Italie par lettre du 21 mars 2014. Après une prolongation du délai initial fixé, l'Italie a fourni les informations demandées le 25 avril 2014 et le 8 mai 2014.
- (28) Les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation ont été publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* le 4 avril 2014. Elles remplaçaient les lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux de 2005 (ci-après les «lignes directrices concernant l'aviation de 2005») ⁽⁷⁾.
- (29) 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 des observations sur l'application des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation en l'espèce dans un délai d'un mois à compter de la date de publication. So.Ge.A.AL a présenté ses observations le 8 mai 2014. Les observations de So.Ge.A.AL ont été transmises à l'Italie le 22 mai 2014.
- (30) La Commission a demandé de plus amples informations à l'Italie par lettre du 26 mai 2014. L'Italie a fourni les informations demandées le 10 juin 2014, le 28 juillet 2014, les 20 et 27 août 2014, les 1^{er} et 19 septembre 2014.

⁽⁵⁾ Voir note de bas de page n° 1.

⁽⁶⁾ JO C 99 du 4.4.2014, p. 3.

⁽⁷⁾ JO C 312 du 9.12.2005, p. 1.

- (31) Par lettre du 11 septembre 2014, l'Italie a informé la Commission qu'elle acceptait exceptionnellement que cette décision soit uniquement adoptée en anglais.

2. INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR L'AÉROPORT D'ALGHERO

- (32) L'aéroport d'Alghero est situé au nord-ouest de l'île italienne de Sardaigne. Alghero a été créé initialement en tant qu'aéroport militaire et a ouvert ses portes au trafic civil en 1974. Les infrastructures et équipements aéroportuaires appartiennent à l'État par l'intermédiaire de l'Ente Nazionale Aviazione Civile (ci-après l'«ENAC»), à savoir l'autorité nationale italienne de l'aviation civile.
- (33) En ce qui concerne la distance entre l'aéroport d'Alghero et les autres aéroports sardes, l'aéroport d'Alghero est situé à 128 km de l'aéroport d'Olbia, à 133 km de l'aéroport d'Oristano, à 225 km de l'aéroport de Tortolì-Arbatax et à 235 km de l'aéroport de Cagliari ⁽⁸⁾. Selon l'Italie, en raison de sa position géographique et des caractéristiques spécifiques du réseau des transports (routiers et ferroviaires), l'aéroport d'Alghero ne peut être remplacé par aucun des aéroports voisins.
- (34) Le trafic des passagers à l'aéroport a augmenté, passant de 663 570 en 2000 à plus de 1 million en 2005 et à près de 1,6 million en 2013.

Tableau 1

Trafic de passagers à l'aéroport d'Alghero

Année	Passagers
2000	663 570
2001	680 854
2002	803 763
2003	887 127
2004	997 674
2005	1 078 671
2006	1 069 595
2007	1 299 047
2008	1 379 791
2009	1 506 080
2010	1 387 287
2011	1 513 245
2012	1 512 954
2013	1 563 020

- (35) Ryanair a été la principale compagnie aérienne à utiliser l'aéroport depuis 2000. Toutefois, d'autres compagnies aériennes, dont d'autres transporteurs à bas coûts, étaient également présentes à l'aéroport depuis 2000 (Germanwings, Air Italy, Air Dolomiti, Air Vallée, Meridiana, Alpi Eagles, bmibaby, easyJet, Air One, Volare, Alitalia ⁽⁹⁾).

⁽⁸⁾ Voir <http://servizi.aci.it/distanze-chilometriche-web>.

⁽⁹⁾ Au cours de l'examen, l'Italie a informé la Commission que l'ayant droit de Volare est CAI Second S.p.A., une filiale d'Alitalia — Compagnia Aerea Italiana S.p.A. De même, Air One S.p.A. a fusionné avec Alitalia — Compagnia Aerea Italiana S.p.A.

- (36) À l'aéroport d'Alghero, les redevances perçues auprès des compagnies aériennes sont généralement fixées sur la base d'un règlement sur les redevances aéroportuaires publié qui inclut les éléments suivants: redevances de décollage et d'atterrissage, redevances passagers, redevances de sécurité, redevances d'inspection des bagages et redevances d'assistance en escale.

3. GESTION DE L'AÉROPORT D'ALGHERO

3.1. So.Ge.A.AL

- (37) So.Ge.A.AL a été établie en 1994 en tant que gestionnaire de l'aéroport d'Alghero. La société disposait d'un capital initial de 200 millions ITL (103 291,4 EUR), intégralement souscrit par des organismes publics locaux. La majeure partie du capital était détenue [directement ou indirectement par l'intermédiaire de la Società Finanziaria Industriale Regione Sardegna — SFIRS S.p.A (la «SFIRS»)] par la RAS. La SFIRS a été créée en tant que société d'investissement de la RAS ⁽¹⁰⁾.
- (38) Bien que la composition du capital de So.Ge.A.AL ait varié au cours des années, depuis 1994, la société a toujours été détenue à part entière par des organismes publics: la chambre de commerce de Sassari, la province de Sassari, la municipalité de Sassari, la municipalité d'Alghero, la RAS et la SFIRS.
- (39) En 2010, les parts de So.Ge.A.AL étaient détenues à 80,20 % par la RAS et à 19,80 % par la SFIRS.

3.2. LA CONCESSION DE GESTION

- (40) Le 28 mai 2007, So.Ge.A.AL a signé avec l'ENAC une convention pour la concession de gestion «globale» pendant quarante ans ⁽¹¹⁾ de l'aéroport d'Alghero (ci-après «la convention») ⁽¹²⁾. Avant 2007, l'aéroport d'Alghero était géré par So.Ge.A.AL sur la base d'une concession de gestion «temporaire» qui lui avait été octroyée le 11 février 1999.
- (41) En Italie, la concession pour la gestion d'un aéroport est octroyée par l'ENAC sur la base de l'évaluation de la viabilité d'un plan d'affaires, comprenant un plan d'action, un plan d'investissement et un plan économique-financier. Dans le plan d'action, le gestionnaire de l'aéroport expose ses stratégies de programmation économiques ainsi que la structure organisationnelle. Le plan d'investissement se compose d'un bref rapport sur les actions prévues et leur faisabilité technique, économique et administrative. Le plan économique-financier illustre l'équilibre financier de la gestion de l'aéroport.
- (42) Conformément à l'article 8 de la convention, les recettes de So.Ge.A.AL comprennent:
- a) les droits d'utilisation des aéroports conformément à la loi italienne n° 324 du 5 mai 1976 et ses modifications ultérieures;
 - b) les frais de chargement et de déchargement pour les marchandises transportées par avion conformément à la loi italienne n° 117 du 16 avril 1974;

⁽¹⁰⁾ La RAS détient 100 % du capital-actions de la SFIRS. Celle-ci prépare les plans et programmes et élabore les lignes directrices visant le développement économique et social de la région.

⁽¹¹⁾ Les infrastructures aéroportuaires appartiennent à l'ENAC, qui soit les exploite directement, soit les attribue à des tiers via des concessions. Il existait généralement quatre types de modèles de gestion aéroportuaire en Italie: i) les aéroports gérés directement par l'État, qui était responsable de la construction et de la maintenance de toutes les infrastructures aéroportuaires, supportait tous les coûts et conservait toutes les recettes; ii) les aéroports gérés en vertu d'une concession *temporaire*, auquel cas le gestionnaire de l'aéroport, sur la base d'une autorisation temporaire, pouvait exploiter les infrastructures aéroportuaires et conserver les recettes générées par les activités commerciales; iii) les aéroports gérés en vertu d'une concession *partielle*, auquel cas le gestionnaire de l'aéroport conservait toutes les recettes résultant de l'utilisation des terminaux de passagers et de fret ainsi que des principaux services aéroportuaires (par exemple, l'assistance en escale), tandis que l'État, par l'intermédiaire de l'ENAC, conservait toutes les recettes provenant des redevances aéroportuaires (redevances d'atterrissage et de décollage, redevances des parkings pour avions et redevances d'embarquement des passagers); iv) les aéroports gérés par une concession *globale*, auquel cas le gestionnaire de l'aéroport était responsable de la gestion de toutes les infrastructures (y compris le côté piste) et de la prestation de tous les services aéroportuaires et collectait toutes les recettes tirées des activités aéroportuaires pendant une durée allant jusqu'à quarante ans. Depuis 2007, l'ENAC est autorisée à confier à des détenteurs de concessions *partielles* (y compris ceux auxquels n'est confiée que *temporairement* la gestion de l'infrastructure) la gestion de l'aéroport en vertu d'un régime de gestion *global*, en limitant le droit d'utiliser les recettes provenant des droits d'utilisation aux mesures urgentes requises par le gestionnaire de l'aéroport pour exécuter ses activités, comme établi par un plan d'action (*Piano di interventi*).

⁽¹²⁾ Le décret interministériel 125 T pour l'octroi de la concession à So.Ge.A.AL a été publié le 3 août 2007.

- c) les redevances de concession pour les services de sécurité déterminées conformément à la loi italienne n° 248/2005 et ses modifications ultérieures;
- d) les revenus dérivant directement ou indirectement de la gestion de l'aéroport ainsi que de l'utilisation des zones et installations aéroportuaires par des tiers, prévus dans le décret législatif italien n° 18/1999.
- (43) Les gestionnaires de l'aéroport doivent payer une redevance de concession annuelle à l'ENAC pour le droit de gérer l'aéroport, selon le montant et les procédures définis par les lois pertinentes en vigueur (pour les détails concernant la fixation des redevances de concession, voir considérants 155 à 157).
- (44) Sur la base de l'article 12 de la convention, chaque année, à partir de l'année d'octroi de la concession, le gestionnaire de l'aéroport doit soumettre à l'ENAC un rapport sur l'état de mise en œuvre du plan d'action. En outre, le gestionnaire doit soumettre à l'ENAC, pour approbation, au plus tard six mois avant l'expiration de chaque période quadriennale de la concession, le plan d'affaires (y compris le plan d'investissement et le plan d'action) pour la période quadriennale suivante. Des pénalités s'appliquent en cas de non-respect de ces obligations par le gestionnaire de l'aéroport.
- (45) Conformément à l'article 14 bis de la convention, la concession sera révoquée et la convention légalement résiliée en cas de: i) défaut de mise en œuvre dans les délais fixés des mesures décrites au considérant 44; ii) retard de plus de douze mois dans le paiement des redevances de concession dues par le gestionnaire de l'aéroport; iii) faillite ou iv) non-réalisation de l'équilibre économique-financier à la fin de la première période quadriennale.

3.3. LA MISSION D'ORDRE PUBLIC

- (46) Par lettre du 18 février 2014, l'Italie a avancé que So.Ge.A.AL n'exécute pas d'activités relevant du champ de la mission d'ordre public ⁽¹³⁾.
- (47) So.Ge.A.AL mettra toutefois à disposition les infrastructures aéroportuaires aux fins de la prestation de certains services par l'État dans l'exercice de la puissance publique et supportera les frais de maintenance et d'administration des zones en question.
- (48) Par lettre du 10 juin 2014 ⁽¹⁴⁾, l'Italie a reconsidéré sa position et fait valoir que les frais encourus dans l'administration de ces infrastructures aéroportuaires relèveraient de la mission d'ordre public. En ce qui concerne le cadre juridique, l'Italie a avancé qu'il existe des règles juridiques imposant strictement ces frais aux gestionnaires d'aéroports. Plus particulièrement, le gestionnaire de l'aéroport est tenu de mettre à la disposition de l'ENAC et d'autres entités publiques (la police des frontières aériennes, l'agence des douanes, la garde financière, l'office de santé aux frontières maritimes, aériennes et terrestres, la Croix-Rouge italienne, le service de lutte contre l'incendie, la police) certaines zones aéroportuaires et de supporter les frais d'administration et de maintenance afférents ⁽¹⁵⁾. L'obligation qui incombe aux gestionnaires d'aéroports de mettre à la disposition des entités publiques les infrastructures aéroportuaires et de supporter les frais correspondants a été établie par la convention-cadre pour l'octroi de la gestion des aéroports italiens visée par la disposition italienne n° 12479 du 20 octobre 1999 du ministère des transports et de la navigation, adoptée en application du décret ministériel n° 521 de 1997. Les dispositions pertinentes ont été transposées dans la convention, qui établit, à son article 4, paragraphe 1, point c), l'obligation faite au gestionnaire de l'aéroport «d'exécuter les activités requises pour soutenir les activités relevant de la responsabilité de l'État, des services de secours et de santé, dans les infrastructures aéroportuaires». Selon l'Italie, le total des frais d'exploitation encourus par So.Ge.A.AL dans la maintenance de ces zones, au cours de la période 2000-2010, s'élevait à 2 776 073 EUR ⁽¹⁶⁾.
- (49) En outre, l'Italie a fait valoir que 1 284 133 EUR du total des frais d'investissement dans le nouveau terminal représenteraient les frais de construction des zones que So.Ge.A.AL est tenue de mettre à la disposition des entités publiques et seraient dès lors admissibles en tant que coûts encourus dans la prestation d'activités relevant de la mission d'ordre public (voir également considérant 86).

⁽¹³⁾ À cet égard, la Commission rappelle que la Cour a considéré que les activités qui tombent normalement sous la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique et ne relèvent pas du champ d'application des règles en matière d'aide d'État. Voir, en ce sens, arrêt C-118/85 dans l'affaire Commission/Italie, Rec. 1987, p. 2599, points 7 et 8, arrêt C-30/87 dans l'affaire Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, Rec. 1988, p. I-2479, point 18, arrêt C-364/92 dans l'affaire SAT/Eurocontrol, Rec. 1994, p. I-43, point 30 et arrêt C-113/07 P dans l'affaire Selex Sistemi Integrati/Commission, Rec. 2009, p. I-2207, point 71.

⁽¹⁴⁾ En réponse à la demande de renseignement de la Commission du 26 mai 2014.

⁽¹⁵⁾ Points 7 et 8 de l'article 4 et article 11 de la Convention de 2007.

⁽¹⁶⁾ Annexe 22 à la lettre de l'Italie du 10 juin 2014.

3.4. REDEVANCES DE CONCESSION PAYÉES PAR SO.GE.A.AL

- (50) Les redevances de concession (de gestion et de sécurité) payées par So.Ge.A.AL entre 2000 et 2010 sont présentées dans le tableau 2 ⁽¹⁷⁾.

Tableau 2

Redevances de concession payées par So.Ge.A.AL au cours de la période 1998 à 2010 (EUR)

Description	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Redevances de concession de gestion au ministère	139 572	166 505	243 880	266 205	312 950	371 912	418 358
Redevances de concession de sécurité	—	—	—	—	—	—	—
Total	139 572	166 505	243 880	266 205	312 950	371 912	418 358
Description	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Redevances de concession de gestion	473 836	119 197	171 019	232 130	267 009	171 005	2 643 514
Redevances de concession de sécurité	7 092	37 324	45 439	48 205	52 618	48 571	239 249
Total	480 928	156 539	216 458	280 335	319 627	219 575	2 882 763

3.5. SITUATION FINANCIÈRE DE So.Ge.A.AL

- (51) Les résultats financiers de So.Ge.A.AL ont été négatifs au cours de la période 2000-2010. Selon l'Italie, les mauvaises performances de la société résultaient du retard dans l'octroi de la concession «globale» pour la gestion de l'aéroport. À la suite de l'octroi de la concession, la crise économique a entraîné une forte diminution du nombre de passagers qui a affecté les activités aéroportuaires.
- (52) En août 2011, l'Italie a présenté à la Commission un rapport évaluant la situation financière de l'aéroport d'Alghero au cours de la période 2000-2010 (ci-après le «rapport Accuracy») ⁽¹⁸⁾. Sur la base du rapport Accuracy, les résultats financiers de So.Ge.A.AL étaient les suivants:

Tableau 3

Résultats financiers de So.Ge.A.AL au cours de la période 2000-2010 (en milliers d'EUR)

Année	Résultat
2000	(32,2)
2001	(790,7)
2002	(47,3)
2003	(951,0)
2004	(2 981,7)

⁽¹⁷⁾ Outre les redevances de concession payées pour la gestion de l'aéroport, à partir de 2005, So.Ge.A.AL a également payé des «redevances de concession de sécurité», pour le droit de fournir des services de sécurité à l'aéroport et de percevoir des redevances pour les services de sécurité.

⁽¹⁸⁾ «Project Nuraghe — Il caso So.Ge.A.AL», 29 août 2011, préparé par Accuracy, présenté à la Commission par lettre de l'Italie du 31 août 2011, annexe 1.

Année	Résultat
2005	(2 064,7)
2006	(1 108,2)
2007	(1 800,8)
2008	(4 577,3)
2009	(12 404,1)
2010	(1 847,2)

- (53) Au cours de l'examen, l'Italie a présenté à la Commission les rapports annuels de So.Ge.A.AL («Relazione sulla gestione del bilancio») pour la période 2000-2010 ⁽¹⁹⁾.
- (54) So.Ge.A.AL indiquait une perte de 1 530 960 048 ITL en 2001. So.Ge.A.AL enregistrait également des chiffres négatifs en 2002 et 2003.
- (55) So.Ge.A.AL a clos 2004 avec une perte de 2 981 688 EUR. Elle a continué à accumuler les pertes en 2005 et 2006. Elle a encore enregistré une perte de 1 801 000 EUR en 2007 bien qu'elle se soit vu octroyer une concession «globale» pour la gestion de l'aéroport le 3 août 2007. Sur la base du rapport annuel de 2007, des événements imprévus ont empiré les résultats financiers de So.Ge.A.AL en 2007.
- (56) So.Ge.A.AL a enregistré des pertes d'une valeur de 4 577 000 EUR en 2008 et de 12 404 126 EUR en 2009.
- (57) Dans son rapport annuel de 2009, So.Ge.A.AL a relevé que, sur la base de la convention 2007, elle devait atteindre le seuil de rentabilité dans un délai de quatre ans à compter de l'octroi de la concession. Compte tenu de sa mauvaise situation financière en 2009, So.Ge.A.AL a proposé la préparation et l'adoption d'un plan d'affaires actualisé qu'elle a décrit comme étant nécessaire pour rendre les prévisions plus conformes à l'évolution du marché. En ce sens, le plan d'affaires préparé par Roland Berger (voir considérants 64 à 70) a été considéré comme n'étant pas suffisamment fiable.
- (58) Une perte de 1 847 165 EUR a en outre été rapportée pour 2010. Les chiffres du trafic auraient continué à se développer positivement, même dans ce qui était un environnement économique difficile affecté par la crise provoquée par les cendres volcaniques, qui avait entraîné la fermeture temporaire de l'espace aérien européen.

4. LES PLANS D'AFFAIRES

- (59) Depuis 1999, So.Ge.A.AL a élaboré plusieurs plans d'affaires, qui sont brièvement résumés aux considérants 60 à 75.

4.1. LE PLAN D'AFFAIRES 1999

- (60) Le plan d'affaires 1999 couvre la période de 1999 à 2007 en deux phases successives:
- 1999-2001: au cours de cette période, So.Ge.A.AL prévoyait notamment une augmentation de capital, le lancement de sa privatisation, l'octroi d'une concession «globale», des investissements dans les infrastructures aéroportuaires, le lancement de nouveaux vols réguliers par deux compagnies aériennes et la définition d'un plan de développement marketing et commercial;
 - 2002-2007: cette phase devait être consacrée au développement des activités basées sur les infrastructures aéroportuaires améliorées.
- (61) Le plan d'affaires présumait l'octroi d'une concession «globale» en 1999, à la suite d'une augmentation du capital de So.Ge.A.AL porté à 6 milliards ITL.

⁽¹⁹⁾ Lettres de l'Italie du 26 octobre 2012 et du 18 février 2014.

- (62) Le plan d'affaires présumait une diversification des liaisons aériennes en attirant deux compagnies aériennes à bas coûts en plein essor en tant que moteur de croissance principal. Un transporteur aérien devait commencer ses activités au départ de l'aéroport d'Alghero sur la liaison Alghero-Milan en 1999 et un second devait lancer la liaison Alghero-Londres en 2000, avec trois vols par semaine, exploités à des tarifs promotionnels la première année.
- (63) Les prévisions relatives au trafic indiquaient que l'aéroport d'Alghero atteindrait un million de passagers en 2004 pour s'élever à 1,1 million en 2007 par suite du lancement de nouvelles liaisons par les deux transporteurs aériens mentionnés au considérant 62 qui, au moment où le plan d'affaires était en préparation, négociaient des accords de services aéroportuaires avec So.Ge.A.AL.

4.2. LE PLAN DE ROLAND BERGER

- (64) Le plan 2004 préparé pour So.Ge.A.AL par la société de conseil Roland Berger (ci-après le «plan Roland Berger») présentait des prévisions détaillées pour la période 2004-2008. Les principaux éléments du plan d'affaires étaient les suivants:
- a) augmentation du trafic à bas coûts, passant de 20 à 44 % du trafic global à l'aéroport, jusqu'à 620 000 passagers en 2008;
 - b) croissance des recettes extra-aéronautiques de 2,2 EUR/pax à 5 EUR/pax ⁽²⁰⁾;
 - c) croissance des recettes aéronautiques de 6,8 EUR/pax en 2003 à 7,47/7,75 EUR/pax en 2008;
 - d) 42,6 millions EUR d'investissements en infrastructure et équipements, dont 41,3 millions EUR seraient couverts par les fonds publics.
- (65) Afin de comprendre les résultats de l'aéroport d'Alghero par rapport au marché, ses résultats ont été comparés à ceux d'aéroports comparables:
- a) les recettes des services d'assistance en escale et les recettes provenant de sources extra-aéronautiques telles que les concessions pour le parking, les voitures de location, le débit de carburant, la vente au détail et l'alimentation auraient été inférieures à la moyenne du secteur; les dépenses par passager variaient de la moitié à un tiers de celles enregistrées par de petits aéroports et étaient inférieures à un cinquième de celles d'aéroports plus importants;
 - b) les mauvais résultats des recettes ont été confirmés par les dépenses par passager qui étaient conformes à celles de l'aéroport de Puglia, qui a enregistré un résultat net d'exploitation négatif;
 - c) les coûts d'exploitation correspondaient toutefois à ceux des aéroports italiens enregistrant les meilleurs résultats.
- (66) Les projections élaborées dans le plan Roland Berger indiquaient de futures recettes et dépenses d'exploitation du gestionnaire de l'aéroport basées sur deux scénarios: le développement de l'aéroport dans le cadre d'un scénario de concession «temporaire» par opposition à un scénario de concession «globale». Dans le premier scénario, l'aéroport devait continuer à enregistrer des pertes jusqu'en 2008, tandis que dans le second, l'aéroport devait déjà atteindre le seuil de rentabilité en 2005 sur la base de recettes annuelles supérieures de 7 % en moyenne dans un scénario de concession «globale» par rapport au scénario «temporaire» (en grande partie en raison de recettes extra-aéronautiques supérieures — des activités de publicité, de stationnement et des ventes de carburant plus efficaces devaient entraîner les revenus commerciaux à la hausse). Les résultats financiers des activités aéronautiques devaient être négatifs même dans un scénario de concession «globale».
- (67) Le plan Roland Berger présentait de mauvais résultats pour les revenus d'assistance en escale, en grande partie en raison du trafic à bas coûts. Les services d'assistance en escale étaient supposés continuer à générer des pertes à moyen terme, même dans le cadre d'une approche optimiste. Selon les estimations, les recettes sacrifiées résultant de l'assistance en escale au trafic à bas coûts équivalaient à 3,2 millions EUR en 2008.

⁽²⁰⁾ Les aéroports disposent de deux éléments clés de revenu: les produits aéronautiques, qui sont tirés des redevances perçues auprès des compagnies aériennes pour l'utilisation des installations tant par les avions que par les passagers, et les revenus commerciaux tirés des activités commerciales sur le site de l'aéroport, dont la vente au détail, le parking des voitures, la restauration et les locations de bureaux/immobilières.

- (68) Sur la base du plan Roland Berger, l'objectif principal de l'aéroport afin d'inverser les déclinés précédents et atteindre le seuil de rentabilité consistait à promouvoir les recettes commerciales, jusqu'au point où les dépenses par passager seraient conformes à celles d'aéroports comparables (de 2,2 EUR à 5 EUR par passager). Le trafic à bas coûts devait être le principal générateur de revenus extra-aéronautiques pour la période 2004-2008 et atténuer les pertes dans les activités aéronautiques. Les projections annonçaient 620 000 passagers à bas coûts en 2008.
- (69) Le plan Roland Berger a également relevé que la poursuite de la gestion de l'aéroport en vertu d'une «concession temporaire» pouvait exiger la recapitalisation de So.Ge.A.AL pour couvrir les pertes d'exploitation.
- (70) Le plan Roland Berger a été actualisé à deux reprises, en 2007 et 2008, pour prendre en compte les développements dans le secteur. Les mises à jour proposaient des actions concrètes pour le développement de l'aéroport au cours de la période 2008-2011, en augmentant les recettes aéronautiques — notamment dans le secteur de l'assistance en escale — et extra-aéronautiques.

4.3. LE PLAN D'AFFAIRES POUR L'OCTROI DE LA CONCESSION

- (71) Le plan d'affaires de So.Ge.A.AL élaboré en vue de l'octroi d'une concession globale a été approuvé en septembre 2005 et présentait des prévisions en matière de recettes et de coûts pour la durée de quarante ans de la concession pour la gestion de l'aéroport, en se fondant sur l'hypothèse que la concession serait accordée à So.Ge.A.AL en 2006.
- (72) Les prévisions du trafic annuel indiquaient une augmentation constante, année par année, de 4,5 % jusqu'en 2010, de 2,6 % de 2011 à 2025 et de 3,78 % au cours de la période 2006-2025, pour atteindre environ 2,8 millions de passagers à l'approche de 2045. Les recettes extra-aéronautiques étaient budgétées de façon à connaître une croissance annuelle de 2 929 000 EUR en 2006 à 8 814 000 EUR en 2045. De même, les recettes aéronautiques devaient augmenter, de 9 288 000 EUR en 2006 à 29 587 000 EUR à la fin de la période de quarante ans. Les prévisions supposaient une réduction de 20 % des recettes aéronautiques lorsque l'aéroport atteindrait le plafond de 2 millions de passagers et après l'entrée sur le marché d'un prestataire supplémentaire de services d'assistance en escale conformément aux règles de l'Union européenne sur l'assistance en escale dans les aéroports européens ⁽²¹⁾.
- (73) 143,3 millions EUR de dépenses en capital étaient prévus entre 2006 et 2045. Le plan incluait un programme détaillé d'investissements en capital par année au cours de la période 2006-2045 et énumérait les sources de financement (privé ou public) pour ces investissements.

4.4. LE PLAN DE RÉORGANISATION ET DE RESTRUCTURATION 2010

- (74) Le plan de réorganisation et de restructuration 2010 a été approuvé par la RAS en septembre 2010. Le plan prévoyait une analyse globale de la situation économique de So.Ge.A.AL pour la période 2000-2010 et prévoyait le retour de la société à la viabilité en 2012, en tenant compte également d'une recapitalisation de la société envisagée pour 2010.
- (75) Selon le plan de réorganisation et de restructuration 2010, les mauvais résultats de So.Ge.A.AL jusqu'en 2010 étaient la conséquence d'une gestion inadéquate, d'activités d'assistance en escale inefficaces, de lacunes en matière d'infrastructures et de recettes aéronautiques et extra-aéronautiques insuffisantes.

5. MESURES FAISANT L'OBJET DE L'EXAMEN

- (76) Les mesures suivantes font l'objet de l'examen ouvert et étendu par les décisions de 2007 et de 2012 respectivement:
- a) mesures en faveur du gestionnaire de l'aéroport So.Ge.A.AL:
- injections de capital par la RAS et d'autres actionnaires publics;
 - contributions aux «aménagement et travaux» de la part de la RAS;
 - financement des infrastructures et équipements aéroportuaires par l'État;
- b) aide potentielle dans divers contrats conclus avec des compagnies aériennes utilisant l'aéroport depuis 2000.

⁽²¹⁾ Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté (JO L 272 du 25.10.1996, p. 36).

5.1. MESURES EN FAVEUR DE SO.GE.A.AL

5.1.1. **Mesure 1 — Injections de capital**

- (77) La loi italienne exige des gestionnaires d'aéroport qu'ils maintiennent un niveau minimum de capital en fonction des volumes de trafic ⁽²²⁾: pour les aéroports dont le trafic varie entre 300 000 et un million de passagers, le capital minimum requis était fixé à 3 millions d'EUR, tandis que pour le trafic variant entre un et deux millions, le seuil était fixé à 7,5 millions d'EUR. Au cours de l'examen, l'Italie a maintenu que les injections de capital opérées par les actionnaires publics de So.Ge.A.AL visaient principalement à restaurer le capital social érodé par les pertes au niveau imposé par la législation nationale.
- (78) Sur la base des informations fournies par l'Italie, entre 2000 et 2010, les actionnaires publics de So.Ge.A.AL ont injecté du capital frais dans l'entreprise, à plusieurs reprises, comme suit ⁽²³⁾:

Tableau 4

Opérations sur le capital de So.Ge.A.AL

Année	Description	Réunion de l'assemblée des actionnaires de So.Ge.A.AL	Injection de capital (EUR)
2003	Injection pour reconstituer le capital érodé par des pertes et porter le capital à 7 754 000 EUR	9 mai 2003	5 198 000
2005	Injection de 3 933 372,17 EUR pour reconstituer le capital érodé par des pertes	29 avril 2005	3 933 372,17
2007	Injection de 3 797 185 EUR pour reconstituer le capital érodé par des pertes	31 octobre 2007	3 797 185
2009	Injection de 5 649 535 EUR pour reconstituer le capital érodé par des pertes	26 janvier 2009	5 649 535
2010	Injection de 12 508 306 EUR pour reconstituer le capital érodé par des pertes	21 mai 2010	12 508 306

5.1.2. **Mesure 2 — Financement des «installations et travaux»**

- (79) Selon les informations fournies par l'Italie, de 1998 à 2009, So.Ge.A.AL a reçu des contributions de la RAS pour des «installations et travaux» pour un montant total de 6 540 269 EUR.
- (80) Dans ses commentaires sur la décision de 2012, l'Italie a précisé que le principal objectif des mesures d'aménagements et travaux» consistait à moderniser les infrastructures aéroportuaires. L'Italie a fait référence à la définition générale des travaux publics («lavoro pubblico») visée à l'article 2, paragraphe 1, de la loi italienne n° 109 du 11 février 1994 («Legge quadro in materia di lavori pubblici») ⁽²⁴⁾, à savoir les «activités de construction, de démolition, de restauration, de rénovation et de maintenance des ouvrages et des installations, y compris la défense de l'environnement et la bio-ingénierie» ⁽²⁵⁾. L'Italie a précisé que le financement en question servait en définitive à financer les travaux sur le terminal des passagers, à moderniser les liaisons routières extérieures, à moderniser les zones de parking des avions ainsi que l'équipement nécessaire pour l'exploitation de l'aéroport.

⁽²²⁾ Voir notamment article 3 du décret ministériel 521/1997.

⁽²³⁾ Lettre de l'Italie du 31 août 2011, annexes 7 et 23. Pour la ventilation du financement public entre les actionnaires publics, y compris les contributions de la SFIRS pour 2007, 2009 et 2010, voir annexe 1 (rapport Accuracy) de cette lettre, p. 40.

⁽²⁴⁾ Lettre de l'Italie du 22 octobre 2012.

⁽²⁵⁾ Cette définition a été appliquée par l'article 3, point 8, du décret législatif n° 163 du 12 avril 2006 («Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture»).

- (81) Sur la base de ces précisions, dans l'évaluation menée dans le cadre de cette décision, la Commission a analysé conjointement le financement des «aménagements et travaux» (mesure 2) et les subventions pour les investissements en infrastructures (mesure 3), en tant que série de mesures de financement pour la création et la modernisation des infrastructures et des équipements.

5.1.3. Mesure 3 — Financement des infrastructures et équipements aéroportuaires

- (82) Le tableau 5 détaille les investissements dans les infrastructures réalisés au cours de la période 2000-2010, qui ont été en partie financés par des fonds publics ⁽²⁶⁾.

Tableau 5

Investissements dans les infrastructures au cours de la période 2000-2010

Investissement	Date de l'engagement contraignant pour le financement public	Coûts d'investissement (EUR)	Financement public (EUR)	Source du financement public
Nouvelle zone des départs	1994	109 773,59	109 774	RAS
Restructuration de la zone des arrivées («Ristrutturazione zona arrivi»)	1996	1 442 990,23	1 350 812	RAS
Nouveau terminal	1997	17 325 483,05	15 012 344,72	ENAC
Mise à niveau de la chaussée de la voie de circulation	1997	4 175 608,09	3 861 392	ENAC
Zones de sécurité latérales	1998	429 894,54	417 102	RAS
TOTAL	s.o.	23 483 749,5	20 751 424,72	ENAC
Système de contrôle des bagages par rayons X	2003	208 782,99	191 082,99	ENAC
Restructuration de l'ancien terminal des passagers («Ristrutturazione vecchia aerostazione passeggeri»)	2003	2 406 862,57	1 623 967	ENAC
Mise à niveau de la chaussée	2003	7 499 177,02	6 905 599	ENAC
Mise à niveau de la voie de circulation	2003	7 287 065,75	6 755 162	ENAC
Mise à niveau de la piste	2003	6 702 055,64	6 323 883	ENAC
Système de contrôle du périmètre	2003	6 073 054,61	5 951 919	ENAC
Équipement de protection contre les explosions («Carrello antideflagrante»)	2004	76 001,29	76 000	ENAC
TOTAL	s.o.	53 736 749,37	48 579 036,23	s.o.

⁽²⁶⁾ Lettre de l'Italie du 8 mai 2014.

- (83) En outre, au cours de la période 2000-2010, la RAS a accordé à So.Ge.A.AL des subventions directes pour l'acquisition d'équipements (dispositifs de communication interne, logiciels, véhicules, etc.) pour un montant total de 4 680 281,44 EUR.
- (84) Selon l'Italie ⁽²⁷⁾, un montant de 25 431 706,16 EUR du financement public avait été légalement engagé avant 2000, à savoir la date de l'arrêt *Aéroports de Paris* ⁽²⁸⁾. Plus particulièrement:
- a) le financement de l'État établi par la décision du CIPE ⁽²⁹⁾ du 29 août 1997: le financement a servi à la construction du nouveau terminal des passagers et à la modernisation de la voie de circulation;
 - b) le financement régional accordé à So.Ge.A.AL sur la base de l'accord-cadre entre la RAS et le ministère des transports du 5 août 1996, lois régionales italiennes n° 2 du 29 janvier 1994 et n° 9 du 15 février 1996: le financement était destiné à la restructuration de l'ancien terminal et à la construction des zones de sécurité latérales. En outre, conformément à ces lois régionales, le financement régional a été accordé à So.Ge.A.AL pour financer l'équipement.
- (85) Selon l'Italie, avant l'octroi de la concession «globale» en 2007, l'État assumait la responsabilité des investissements dans les infrastructures, tandis que le gestionnaire de l'aéroport était un simple exécuter des travaux d'infrastructure approuvés par l'État.
- (86) Par lettre du 10 juin 2014 ⁽³⁰⁾, l'Italie a également fait valoir que, en dehors des coûts totaux d'investissement dans le nouveau terminal, 1 284 133 EUR seraient admissibles en tant que frais encourus dans la prestation des activités relevant de la mission d'ordre public, en tant que frais correspondant aux coûts de construction des zones de terminal que So.Ge.A.AL est tenue de mettre à la disposition des entités publiques (voir également considérant 49).

5.2. MESURES EN FAVEUR DES COMPAGNIES AÉRIENNES UTILISANT L'AÉROPORT

- (87) L'examen couvre plusieurs contrats conclus par So.Ge.A.AL avec diverses compagnies aériennes volant au départ de l'aéroport d'Alghero, qui, dans les décisions 2007 et 2012, ont été considérés par la Commission comme pouvant constituer des aides d'État aux compagnies aériennes concernées.
- (88) Selon l'Italie, les contrats avec les transporteurs aériens ont été négociés par le directeur général de So.Ge.A.AL, qui faisait rapport au conseil d'administration de la situation des négociations et du contenu des contrats. Le conseil d'administration de So.Ge.A.AL approuvait les modalités et les conditions des contrats avant leur signature ⁽³¹⁾.

5.2.1. Mesure 4 — Contrats signés par So.Ge.A.AL avec Ryanair/AMS

- (89) Depuis 2000, Ryanair a été la principale compagnie aérienne opérant à Alghero. Deux types de contrats ont été signés entre Ryanair et sa filiale AMS, d'une part, et So.Ge.A.AL, d'autre part.
- i. Contrats de services aéroportuaires (ci-après «ASA»)
- (90) Les contrats de services aéroportuaires (ci-après les «ASA») signés à partir de 2000 entre Ryanair et So.Ge.A.AL établissaient les conditions d'exploitation de Ryanair à l'aéroport d'Alghero et le niveau des redevances aéroportuaires dues par la compagnie aérienne. Ryanair s'engageait à atteindre des objectifs prédéfinis de vols/passagers en contrepartie d'une commission de succès à payer par So.Ge.A.AL. Des pénalités étaient fixées au cas où ces objectifs n'étaient pas complètement atteints.
 - ii. Contrats de services marketing

(91) Les contrats de services marketing concernent la publicité de la destination Alghero sur le site web officiel de Ryanair. Depuis 2006, ils étaient signés avec la filiale à part entière de Ryanair, AMS, et conclus aux mêmes dates que les ASA signés par Ryanair.

⁽²⁷⁾ Lettre de l'Italie du 8 mai 2014.

⁽²⁸⁾ Arrêt T-128/89 dans l'affaire *Aéroports de Paris/Commission*, Rec. 2000, p. II-3929.

⁽²⁹⁾ Comitato interministeriale per la programmazione economica.

⁽³⁰⁾ En réponse à la demande de renseignements de la Commission du 26 mai 2014.

⁽³¹⁾ Lettre de l'Italie du 18 février 2014, annexe A.

- (92) Aux considérants 93 à 109, la Commission résume les principales dispositions des contrats (les ASA et les contrats de services marketing) signés par So.Ge.A.AL et Ryanair/AMS.

5.2.1.1. *L'ASA 2000 avec Ryanair*

- (93) Le premier ASA entre Ryanair et So.Ge.A.AL a été conclu le 22 juin 2000 pour une période de dix ans.
- (94) Sur la base de l'ASA 2000, Ryanair devait exploiter au moins un vol aller-retour par jour entre Londres et Alghero et payer à So.Ge.A.AL un montant de [...] ITL (*) par rotation. Ryanair devait également soumettre chaque année un plan de vente et de marketing et indiquer les résultats obtenus dans l'exploitation de la liaison ainsi que les perspectives de développement.
- (95) So.Ge.A.AL s'engageait à fournir des services de terminaux et d'assistance en escale à Ryanair. Le gestionnaire de l'aéroport devait «payer ou créditer» un montant mensuel équivalent au montant payable par Ryanair pour les redevances d'assistance en escale, avec un plafond pour la première année du contrat. So.Ge.A.AL s'engageait également à payer chaque année à Ryanair un montant fixe ainsi qu'un montant supplémentaire au cas où un second vol aller-retour serait ajouté à son programme.

5.2.1.2. *L'ASA 2002 avec Ryanair et le contrat marketing avec AMS*

- (96) Ryanair a signé un deuxième ASA avec So.Ge.A.AL le 25 janvier 2002, qui remplaçait l'ASA 2000 et couvrait la période du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2012. Sur la base de ce contrat, Ryanair devait payer à So.Ge.A.AL [...] EUR par rotation pour les services d'assistance en escale. La compagnie aérienne devait payer des redevances aéroportuaires et des redevances de sécurité conformément au règlement sur les redevances aéroportuaires.
- (97) À la même date, un contrat marketing a été signé entre So.Ge.A.AL et Ryanair, qui couvrait la même période que l'ASA 2002. Ryanair s'engageait à exécuter des activités publicitaires et promotionnelles sur sa page web et sur d'autres supports à son entière discrétion, afin de promouvoir la liaison Alghero-Londres, en concertation avec So.Ge.A.AL. Sur la base de ce contrat, So.Ge.A.AL devait payer, sur chaque liaison, des contributions marketing de [...] EUR pour la première rotation journalière effectuée toute l'année et de [...] EUR pour la deuxième rotation journalière effectuée uniquement l'été.

5.2.1.3. *L'ASA 2003 avec Ryanair et le contrat marketing avec AMS*

- (98) Le 1^{er} septembre 2003, So.Ge.A.AL a signé avec Ryanair un nouvel ASA, pour une période de onze ans (avec la possibilité d'un prolongement pour une période supplémentaire de dix ans), remplaçant l'ASA 2002.
- (99) Sur la base de l'ASA 2003, Ryanair devait continuer à assurer la liaison avec Londres et, en fonction du succès des précédents contrats en termes de flux de trafic, Ryanair devait établir une nouvelle liaison journalière avec Frankfurt-Hahn ou tout autre point sur le réseau de Ryanair. Ryanair devait payer à So.Ge.A.AL [...] EUR par rotation pour les services d'assistance en escale. Par ailleurs, la compagnie aérienne devait payer des redevances aéroportuaires et des redevances de sécurité conformément au règlement sur les redevances aéroportuaires publié.
- (100) Le 1^{er} septembre 2003, un contrat de services marketing a également été signé, qui couvrait la même période que l'ASA 2003. Sur la base de ce contrat, So.Ge.A.AL devait payer des contributions de marketing de i) [...] EUR par an pour la première année de rotation journalière sur chaque liaison internationale, ii) [...] EUR pour la deuxième rotation journalière, durant l'été uniquement, sur chaque liaison, et iii) une contribution d'introduction marketing ponctuelle de [...] EUR concernant la première année d'exploitation de chaque liaison internationale autre que la liaison avec Londres et [...] EUR supplémentaires pour chacune des deuxième et troisième années d'exploitation de cette nouvelle liaison.
- (101) Ryanair devait poursuivre ses liaisons régulières journalières pour les passagers entre Alghero et Londres et inaugurer des liaisons journalières supplémentaires pour les passagers entre Alghero et Frankfurt Hahn et/ou tout

(*) Couvert par l'obligation du secret professionnel.

autre point sur le réseau de Ryanair (ci-après les «services»). Ryanair devait également exécuter, en concertation avec So.Ge.A.AL, tout service et toute activité généralement offerts par les entreprises de publicité, de promotion des ventes et de relations publiques, agissant dans le même domaine, tels que les suivants (mais de manière non exhaustive):

- concevoir, organiser, produire, élaborer, tester, mettre en œuvre, maintenir et actualiser les liens sur le web et le site web de Ryanair et entreprendre toute autre mesure jugée appropriée par Ryanair, comme étant susceptible de générer, maintenir et/ou promouvoir les efforts publicitaires en ce qui concerne les réservations par les clients au moyen de l'internet, vers et au départ de l'aéroport d'Alghero;
- concevoir la publicité en anglais ou dans une autre langue (le cas échéant) adapté au support internet et entreprendre des promotions des ventes et des relations publiques comme étant susceptibles de générer, maintenir et/ou promouvoir la sensibilisation aux services des clients au moyen de l'internet;
- concevoir, organiser et produire du matériel publicitaire et toute autre méthode pertinente de promotion des services;
- concevoir, organiser et produire du matériel publicitaire ou toute autre méthode pertinente de promotion de l'aéroport d'Alghero au Royaume-Uni et dans tout autre pays dans lequel Ryanair inaugure une liaison et les services;
- informer la presse sur les services et, partant, influencer le grand public, le familiariser davantage à la région entourant l'aéroport d'Alghero et l'encourager à emprunter les liaisons en question;
- organiser le lien avec un site web proposé par So.Ge.A.AL et convenu avec Ryanair, vers le site internet de Ryanair à condition que ce site web ne contienne pas de fonction directe de réservation d'hôtel ou de location de voiture en ligne.

5.2.1.4. L'ASA 2006 avec Ryanair et le contrat marketing avec AMS

- (102) Le 3 avril 2006, un nouvel ASA a été convenu entre So.Ge.A.AL et Ryanair, qui remplaçait l'ASA 2003 et prenait effet du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2010, avec la possibilité d'une prolongation de cinq ans.
- (103) Ce contrat était accompagné d'un contrat supplémentaire, signé le 3 avril 2006, pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2010, qui stipulait les objectifs généraux en matière de passagers à atteindre par Ryanair et la commission de succès payable par So.Ge.A.AL. Il prévoyait également des pénalités à encourir par Ryanair en cas de non-réalisation des objectifs en matière de passagers.
- (104) Le contrat marketing 2006 a été signé avec AMS (plutôt qu'avec Ryanair) le 3 avril 2006 et couvrait la même période que l'ASA. Le contrat était fondé sur l'engagement de Ryanair à exploiter certaines liaisons de l'Union européenne et à atteindre certains objectifs en ce qui concerne le niveau des passagers. AMS offrait à So.Ge.A.AL des services de publicité en ligne en échange de [...] EUR par an.

5.2.1.5. L'ASA 2010 avec Ryanair et le contrat marketing avec AMS

- (105) Au début de 2010, So.Ge.A.AL et Ryanair ont exprimé leur intention de renouveler les conditions de leur relation existante en négociant un nouveau contrat et ont signé un protocole d'accord le 10 mars 2010. Le protocole mentionne qu'«à partir de mars 2010, Ryanair et So.Ge.A.AL négocient de bonne foi afin de redéfinir les modalités et conditions des prestations de leur partenariat».
- (106) Sur cette base, un nouvel ASA a ensuite été signé entre So.Ge.A.AL et Ryanair le 20 octobre 2010, qui remplaçait l'ASA 2006. Ce contrat établissait de nouvelles redevances et une structure d'incitations pour la période du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2013, avec la possibilité d'une prolongation de cinq ans à l'expiration de la durée initiale du contrat.
- (107) So.Ge.A.AL s'engageait à payer des commissions de succès pour les nombres de vols visés et certains niveaux de trafic de passagers, tandis que Ryanair s'engageait à payer les redevances d'assistance en escale ainsi que les redevances aéroportuaires et à exécuter des activités de promotion des ventes et de relations publiques.

- (108) Un contrat marketing a été signé le même jour pour une durée de quatre ans, avec la possibilité de le prolonger pour quatre années supplémentaires. AMS offrait à So.Ge.A.AL un ensemble de services de publicité en ligne en échange des tarifs annuels suivants: [...] EUR pour 2010; [...] EUR pour 2011; [...] EUR pour 2012; [...] EUR pour 2013. Tout comme en 2006, le contrat marketing était fondé sur l'engagement de Ryanair à exploiter certaines liaisons UE et à atteindre certains objectifs en matière de passagers.
- (109) À la demande de la Commission, l'Italie a réélaboré l'analyse de rentabilité *ex ante* des contrats avec Ryanair sur la base des coûts et recettes incrémentaux qui pouvaient être raisonnablement escomptés par un opérateur en économie de marché agissant à la place de So.Ge.A.AL au moment de la conclusion de chacun de ces contrats au cours de la période à l'examen, à savoir 2000-2010 (le «rapport POEM 2014») ⁽³²⁾. Selon l'Italie, So.Ge.A.AL escomptait que les contrats avec Ryanair soient rentables pour l'aéroport au moment où ils ont été conclus.

5.2.2. Mesure 5 — Contrats avec d'autres transporteurs

- (110) Au moment où la décision de 2012 a été adoptée, la Commission a relevé que So.Ge.A.AL semblait avoir accordé des remises sur les redevances aéroportuaires à d'autres transporteurs que Ryanair. Bien que la Commission ait eu connaissance du fait que So.Ge.A.AL avait conclu des contrats marketing avec d'autres transporteurs également, il n'y avait pas eu d'informations suffisantes communiquées à la Commission à ce stade.
- (111) Par lettre du 18 février 2014, l'Italie fournissait à la Commission une analyse de rentabilité basée sur les données *ex post* des accords avec Alitalia, Meridiana et Volare afin de démontrer qu'il était économiquement justifié, du point de vue de l'aéroport, de conclure les contrats avec ces compagnies aériennes. Aucune analyse du contrat avec Germanwings n'avait été communiquée à cette date.
- (112) Par la suite, par lettre du 25 mars 2014, l'Italie a fourni à la Commission une analyse de la rentabilité des contrats conclus par So.Ge.A.AL avec Air One/Alitalia, Meridiana, Volare et Germanwings, qui visait à démontrer que ces contrats devaient être rentables pour So.Ge.A.AL sur une base *ex ante*.
- (113) Enfin, le 10 juin 2014, l'Italie a présenté à la Commission une analyse de la rentabilité escomptée des contrats d'assistance en escale conclus par So.Ge.A.AL avec bmibaby, Air Vallée et Air Italy.
- (114) Les contrats conclus par So.Ge.A.AL avec d'autres transporteurs que Ryanair faisant l'objet de l'examen en l'espèce sont présentés aux considérants 115 à 132.

5.2.2.1. Contrats avec Germanwings, Volare, Meridiana et Alitalia

- (115) So.Ge.A.AL a conclu des contrats d'assistance en escale et de marketing avec Germanwings, Volare, Meridiana et Alitalia.

i. Germanwings

- (116) Le contrat d'assistance en escale entre Germanwings et So.Ge.A.AL a été signé le 19 mars 2007 et devait s'appliquer à partir du 25 mars 2007. Sur la base de ce contrat, Germanwings devait payer à So.Ge.A.AL [...] EUR par rotation pour les services d'assistance en escale.
- (117) Le 25 mars 2007, un contrat marketing a été signé entre Germanwings et So.Ge.A.AL, par lequel le transporteur s'engageait à exploiter certaines liaisons de l'Union européenne et à réaliser certains objectifs en matière de passagers et de fréquence. Le contrat devait s'appliquer du 25 mars 2007 au 31 octobre 2009. Toutefois, Germanwings n'a exercé ses activités au départ de l'aéroport d'Alghero qu'en 2007. Selon l'Italie, le transporteur a décidé de mettre un terme à ses activités au départ de l'aéroport d'Alghero car il ne pouvait générer suffisamment de trafic pour atteindre le seuil de rentabilité d'un point de vue financier.
- (118) Le contrat marketing fixait une contribution de «démarrage» s'élevant à [...] EUR à payer par So.Ge.A.AL à Germanwings «afin de promouvoir l'aéroport d'Alghero en augmentant le volume des passagers en partance par l'ouverture d'une nouvelle liaison».

⁽³²⁾ Lettre de l'Italie du 18 février 2014.

(119) Le contrat marketing fixe également des commissions de succès à payer par So.Ge.A.AL à Germanwings si la compagnie aérienne réalisait les objectifs stipulés en matière de trafic. Il précisait également les pénalités à payer par Germanwings à So.Ge.A.AL au cas où la compagnie aérienne soit annulerait plus de 10 % de ses vols, soit ne réaliserait pas les objectifs stipulés en matière de trafic.

ii. Volare

(120) Le 29 novembre 2007, Volare a signé un contrat d'assistance en escale et de marketing avec So.Ge.A.AL.

(121) Le contrat d'assistance en escale fixait des objectifs à réaliser par le transporteur en termes de nombre de passagers et de vols par an, ainsi que les commissions de succès correspondantes à payer par So.Ge.A.AL.

(122) Le contrat marketing établissait des frais annuels de marketing s'élevant à [...] EUR à payer par le gestionnaire de l'aéroport au titre de «soutien publicitaire pour la première année d'activité». Le contrat marketing s'appliquait au cours de la période du 28 octobre 2007 au 31 octobre 2010.

iii. Meridiana

(123) Meridiana a exercé ses activités à partir de l'aéroport d'Alghero en 2000, 2001 et 2010.

(124) En 2000 et 2001, Meridiana n'a pas exploité de services réguliers assurant des liaisons au départ de l'aéroport d'Alghero et a uniquement fourni des services de vol basés sur des demandes d'affrètement. Dès lors, aucun contrat formel d'assistance en escale n'a été signé entre So.Ge.A.AL et Meridiana. Le transporteur a payé à So.Ge.A.AL les redevances aéroportuaires publiées pour tous les services aéroportuaires.

(125) Meridiana n'a pas exercé d'activités au départ de l'aéroport entre 2002 et 2010. En 2010, Meridiana a exercé ses activités au départ de l'aéroport et a signé un contrat marketing ainsi qu'un contrat d'assistance en escale avec So.Ge.A.AL.

(126) Le contrat d'assistance en escale a été signé le 28 avril 2010 et couvrait la période d'avril 2010 à avril 2011. Sur la base de ce contrat, Meridiana devait payer à So.Ge.A.AL [...] EUR par rotation pour les services d'assistance en escale.

(127) Le contrat marketing a été signé le 20 octobre 2010 et couvrait la période de juin 2010 à octobre 2010. Le contrat spécifiait un paiement unique de [...] EUR (HTVA) à payer par So.Ge.A.AL à Meridiana concernant le lancement des liaisons de/vers Milan, Vérone et Bari à l'été 2010. Le paiement était subordonné à la réalisation par Meridiana de certains objectifs en matière de trafic. Selon l'Italie, au cours de la période à laquelle le contrat avec Meridiana s'appliquait rétrospectivement, So.Ge.A.AL négociait avec le transporteur des conditions similaires qui ont finalement été incluses dans le contrat signé. En ce sens, l'Italie a remis à la Commission un projet de contrat qui était négocié à l'époque, par Meridiana et So.Ge.A.AL, daté du 7 juin 2010.

iv. Air One/Alitalia

(128) Jusqu'en 2010, Air One/Alitalia n'a pas signé de contrat formel avec So.Ge.A.AL et payait à cette dernière les redevances aéroportuaires publiées pour tous les services aéroportuaires. Jusqu'en 2010, So.Ge.A.AL ne fournissait pas de services aéroportuaires d'assistance en escale à Air One/Alitalia.

(129) En 2010, So.Ge.A.AL a commencé à fournir des services aéroportuaires d'assistance en escale à Air One/Alitalia. Il en a résulté la signature par Air One/Alitalia d'un contrat d'assistance en escale avec So.Ge.A.AL. Les deux parties ont également signé un contrat marketing relatif au lancement, par Air One/Alitalia, de liaisons internationales au départ de l'aéroport d'Alghero.

(130) Le contrat marketing a été signé le 20 octobre 2010 et couvrait la période du 7 juin 2010 au 30 septembre 2010. L'Italie a remis à la Commission le projet de contrat qui avait été négocié à l'époque par Alitalia et So.Ge.A.AL en mai 2010. Le contrat signé spécifiait un paiement unique de [...] EUR, à percevoir par Air One/Alitalia, pour la fourniture de services marketing à So.Ge.A.AL au cours de cette période, avec la possibilité d'une prolongation du contrat à 2011 et 2012.

- (131) Le contrat d'assistance en escale a été signé entre Air One/Alitalia et So.Ge.A.AL le 30 novembre 2010 pour une période de six ans et spécifiait des redevances d'assistance en escale à payer par Air One/Alitalia à So.Ge.A.AL pour les liaisons intérieures et internationales.

5.2.2.2. Contrats d'assistance en escale avec d'autres transporteurs

- (132) La Commission a également examiné les contrats aéroportuaires d'assistance en escale conclus par So.Ge.A.AL avec Air Italy, Bmibaby et Air Vallée. Les contrats étaient conclus pour une durée d'un mois (Air Vallée) à plus de deux ans (Air Italy) et précisaient les redevances d'assistance en escale à payer par les transporteurs.

Tableau 6

Contrats d'assistance en escale avec Air Italy, Bmibaby et Air Vallée

Date de conclusion	Transporteur	Durée
28.5.2008	Air Italy	1.6.2008-31.12.2010
29.7.2010	Bmibaby	29.5.2010-30.9.2010
2010	Air Vallée	9.8.2010-30.8.2010

6. LE RAPPORT ECORYS

- (133) Au cours de l'enquête, la Commission a demandé à Ecorys de produire un rapport sur les résultats financiers de So.Ge.A.AL et d'établir si le gestionnaire de l'aéroport s'était comporté comme un opérateur en économie de marché lors de la conclusion des contrats avec les transporteurs aériens. Le rapport Ecorys a été délivré le 30 mars 2011.
- (134) Le rapport Ecorys a conclu que le comportement de So.Ge.A.AL était conforme au POEM. Ecorys a considéré que la stratégie économique suivie par So.Ge.A.AL était fructueuse. Cette stratégie impliquait que le gestionnaire de l'aéroport soumette une demande pour la concession «globale» de la gestion de l'aéroport, que la capacité du terminal soit élargie et que des contrats soient signés avec des transporteurs à bas coûts, visant à stimuler les flux de trafic internationaux. Ecorys a conclu que, du point de vue d'un OEM, la conclusion des contrats avec Ryanair était une décision rationnelle en ce sens que ces contrats ont assuré un accroissement considérable du trafic qui devrait générer des recettes tant aéronautiques qu'extra-aéronautiques. Selon Ecorys, So.Ge.A.AL pourrait raisonnablement escompter qu'à long terme, les bénéfices tirés de ces contrats l'emportent sur les coûts incrémentaux.

7. MOTIFS JUSTIFIANT L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

7.1. EXISTENCE DE L'AIDE À SO.GE.A.AL

- (135) En ce qui concerne l'aide potentielle au gestionnaire de l'aéroport, la Commission a rappelé qu'avant l'arrêt *Aéroports de Paris*, le développement et l'exploitation des infrastructures aéroportuaires ne pouvaient être considérés comme une activité économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité ⁽³³⁾. Étant donné qu'une partie des mesures à l'examen a été décidée avant 2001, la Commission a relevé qu'elle devrait évaluer si elles résultaient d'engagements juridiquement contraignants pris avant que l'arrêt *Aéroports de Paris* ne soit rendu, à savoir le 12 décembre 2000 ⁽³⁴⁾, et ne relevaient dès lors pas du champ d'application des règles relatives aux aides d'État.

⁽³³⁾ Arrêt *Aéroports de Paris*, précité. Voir également Lignes directrices de la Commission relatives à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation, JO C 350 du 10.12.1994, p. 5.

⁽³⁴⁾ Voir décision de la Commission du 21 mars 2012 dans l'affaire C76/2002, *Avantages consentis par la Région Wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair*, et décision de la Commission du 25 avril 2012 dans l'affaire SA.33961, *Plainte Air France — Aéroport de Nîmes*.

- (136) La Commission a également rappelé que, dans la mesure où le financement d'activités qui relevaient normalement de la responsabilité de l'État dans l'exercice de la puissance publique se limitait à couvrir les coûts et n'était pas utilisé pour financer d'autres activités économiques ⁽³⁵⁾, ce financement n'était pas soumis aux règles relatives aux aides d'État. Au moment de l'adoption de la décision de 2012, la Commission ne disposait pas d'informations suffisantes sur la nature (économique ou non) des activités réalisées par So.Ge.A.AL et des coûts relatifs aux infrastructures financés par les mesures faisant l'objet de l'enquête, ni permettant de savoir si certains coûts étaient intrinsèquement liés aux activités relevant de la mission d'ordre public. La Commission a invité l'Italie à préciser quelles activités devaient être considérées comme étant de nature non économique et quels coûts liés à ces activités, le cas échéant, avaient été financés par les mesures couvertes par l'enquête de la Commission.

7.1.1. Mesure 1 — Injections de capital

- (137) La Commission a exprimé de sérieux doutes quant au fait que les injections de capital seraient conformes au POEM. Elle a relevé que So.Ge.A.AL avait constamment fonctionné à perte depuis 2000 et que ses résultats financiers semblaient empirer après l'octroi de la concession «globale». Cela semblait contredire l'argument de l'Italie selon lequel les mauvais résultats de la société étaient principalement justifiés par l'impossibilité d'exploiter pleinement les activités relatives à l'aéroport sur la base de la concession partielle/temporaire.
- (138) La Commission a en outre relevé que l'Italie n'avait, à cette époque, présenté que des considérations *ex post* à l'appui de ses assertions selon lesquelles les mesures étaient guidées par des perspectives de rentabilité. Une telle analyse semblait en outre se rapporter au bénéfice global tiré par la RAS d'une augmentation des niveaux de trafic aérien et, par conséquent, à des revenus qu'un investisseur privé ne prendrait pas en compte dans l'analyse de la rentabilité de son investissement. Sur cette base, la Commission a considéré dans un premier temps que les injections de capital offraient un avantage au gestionnaire de l'aéroport et constituaient une aide au fonctionnement pour ce dernier.
- (139) La Commission a enfin relevé que, même si So.Ge.A.AL remplissait les conditions pour être admise en tant qu'entreprise en difficulté en vertu des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ⁽³⁶⁾, aucun élément n'avait été présenté à la Commission par l'Italie pour soutenir la conclusion que cette aide satisfierait aux exigences de compatibilité de ces lignes directrices.

7.1.2. Mesure 2 — Contributions pour les installations et travaux

- (140) La Commission n'a pas reçu d'informations suffisantes sur les contributions pour les installations et les travaux d'une valeur de 6 540 269 EUR accordées à So.Ge.A.AL par la RAS, entre 1998 et 2009. L'Italie a été invitée à préciser la nature exacte des coûts subventionnés par la RAS.

7.1.3. Mesure 3 — Investissements dans les infrastructures et équipements aéroportuaires

- (141) La Commission a relevé qu'entre 2001 et 2010, So.Ge.A.AL a payé 3 042 887 EUR à l'État en redevances pour l'utilisation des infrastructures aéroportuaires, tandis que l'État a financé des investissements en infrastructures pour un montant de 46 940 534 EUR et en équipements pour un montant de 284 782 EUR de 2004 à 2010.
- (142) La Commission a en outre relevé que l'octroi d'une concession globale à So.Ge.A.AL en 2007 ne semblait pas avoir entraîné une augmentation du niveau des redevances de concession. Sur cette base, la Commission a considéré dans un premier temps que les redevances de concession étaient manifestement disproportionnées pour le financement public mis à disposition par l'État en ce qui concerne les investissements dans les infrastructures. La Commission a dès lors considéré à titre préliminaire que So.Ge.A.AL pourrait avoir bénéficié d'un avantage en payant des redevances de concession inférieures au prix du marché.

⁽³⁵⁾ Voir arrêt du 18 mars 1997 dans l'affaire C-343/95, *Cali & Figli/Servicesi ecologici porto di Genova*, Rec. 1997, p. I-1547; décision de la Commission du 19 mars 2003 dans l'affaire N309/2002, *Sûreté aérienne — Compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001*, et décision de la Commission du 16 octobre 2002 dans l'affaire N438/2002, *Subventions aux régies portuaires pour l'exécution de missions relevant de la puissance publique*.

⁽³⁶⁾ JO C 244 du 1.10.2004, p. 2.

- (143) L'Italie a été invitée à fournir tout plan économique *ex ante* qui démontrerait les perspectives de rentabilité des investissements en infrastructures réalisés par les entités publiques à l'aéroport d'Alghero, susceptibles d'étayer l'argument selon lequel ces investissements étaient conformes au PIEM.

7.2. CONCLUSIONS À TITRE PRÉLIMINAIRE SUR LA COMPATIBILITÉ DE L'AIDE À SO.GE.A.AL

- (144) La Commission a exprimé des doutes quant à la compatibilité, en vertu de l'article 107, paragraphe 3, du traité, de l'aide accordée à So.Ge.A.AL conformément aux lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation.
- (145) Bien que les mesures semblent satisfaire un objectif d'intérêt général qui était clairement défini, la Commission a reçu des informations insuffisantes pour évaluer si les infrastructures à l'aéroport d'Alghero étaient nécessaires et proportionnées à l'objectif fixé. La Commission ne disposait pas non plus d'éléments suffisants pour évaluer les perspectives d'utilisation de ces infrastructures à moyen terme. La Commission avait également des doutes quant au fait que les infrastructures aéroportuaires étaient mises à la disposition des transporteurs aériens à des conditions non discriminatoires.
- (146) Enfin, étant donné que certains investissements en infrastructures semblaient, à ce stade, résulter des obligations contractuelles de So.Ge.A.AL envers Ryanair, la Commission avait des doutes quant à la nécessité d'une aide pour financer ces investissements.

7.3. AIDE POTENTIELLE AUX COMPAGNIES AÉRIENNES

- (147) La Commission a considéré dans un premier temps que les décisions concernant les conditions d'exploitation des compagnies aériennes à l'aéroport d'Alghero étaient susceptibles d'impliquer des fonds publics et d'être imputables à l'État.

7.3.1. Mesure 4 — Contrats signés par So.Ge.A.AL avec Ryanair/AMS

- (148) La Commission a d'abord relevé qu'AMS est une filiale à part entière de Ryanair, établie avec pour objectif spécifique de fournir des services marketing via le site web de Ryanair, et ne fournissant pas d'autres services. Sur cette base, la Commission a considéré dans un premier temps que pour apprécier la présence d'un avantage sélectif, Ryanair et AMS devaient être considérées comme une seule et même entité. La Commission a également considéré que, en évaluant si les mesures en relation avec Ryanair/AMS étaient conformes au marché, il convenait d'apprécier le comportement de So.Ge.A.AL conjointement avec celui de la RAS et/ou d'autres actionnaires publics de So.Ge.A.AL au cours de la période faisant l'objet de l'enquête. La Commission a considéré que, aux fins de l'appréciation du POEM, les contrats ASA et marketing ainsi que leurs conséquences financières ne pouvaient être séparés et devaient dès lors faire l'objet d'une évaluation conjointe.
- (149) La Commission a rappelé que les considérations de développement régional ne pouvaient être prises en considération pour l'application du POEM. Elle a également observé que, selon les informations dont elle disposait à ce stade, aucun plan économique ou analyse *ex ante* des contrats signés avec Ryanair/AMS n'avait été préparé en tant que base pour la décision de So.Ge.A.AL de conclure ces accords.
- (150) Eu égard à ce qui précède, la Commission a exprimé des doutes quant au fait que So.Ge.A.AL et RAS se soient comportées comme un investisseur opérant dans une économie de marché, dans leurs relations avec Ryanair/AMS.

7.3.2. Mesure 5 — Accords avec d'autres transporteurs aériens que Ryanair

- (151) La Commission a relevé que des rabais substantiels sur les redevances aéroportuaires étaient appliqués par So.Ge.A.AL à d'autres transporteurs aériens que Ryanair, par exemple en fonction du lancement de nouvelles liaisons et d'une augmentation des niveaux de trafic. La Commission a invité l'Italie à fournir tous plans économiques *ex ante*, études ou documents évaluant la rentabilité pour le gestionnaire de l'aéroport de chacun des contrats avec les compagnies aériennes exerçant leurs activités à l'aéroport ou, si ces documents n'étaient pas disponibles, les dernières prévisions budgétaires de So.Ge.A.AL préparées avant la conclusion de ces contrats. Sur cette base, la Commission a exprimé des doutes quant au fait que So.Ge.A.AL et la RAS se soient comportées comme un investisseur en économie de marché dans leurs relations avec les transporteurs opérant à l'aéroport.

8. COMMENTAIRES DE L'ITALIE

- (152) La Commission relève que, outre les réponses aux demandes de renseignements de la Commission, l'Italie a présenté diverses observations au cours de l'enquête. Toutefois, bien que la Commission ait accepté une prolongation d'un mois du délai établi par l'article 6, paragraphe 1, du règlement de procédure ⁽³⁷⁾ pour que les États membres présentent leurs commentaires à la suite d'une décision de la Commission de lancer une procédure formelle d'examen, seule une observation de l'Italie a été présentée au cours de cette prolongation du délai, à savoir la lettre de l'Italie du 31 août 2012. Les observations de l'Italie du 3 octobre 2012, du 19 octobre 2012, du 22 octobre 2012 et du 20 février 2013 ont été présentées après l'expiration du délai.
- (153) La présente section traite uniquement des observations présentées par l'Italie dans sa lettre du 31 août 2012. Les arguments avancés dans les lettres ultérieures de l'Italie, qui sont pertinentes pour l'évaluation en l'espèce, sont présentés aux sections 3 à 5.

8.1. AIDE POTENTIELLE À L'AÉROPORT

i. Sur le remboursement des pertes et les injections de capital

- (154) L'Italie a rappelé que les gestionnaires d'aéroports sont légalement tenus d'observer certains seuils en matière de capital. Selon l'Italie, les injections de capital à l'examen en l'espèce visaient à rétablir le capital de So.Ge.A.AL aux normes requises.

ii. Sur le financement public pour les aménagements et travaux

- (155) L'Italie a expliqué qu'avant 2003, les redevances de concession à payer par les gestionnaires d'aéroports ayant obtenu la concession «globale» étaient fixées à 10 % des droits d'utilisation conformément à la loi italienne n° 324 du 5 mai 1976, telle que modifiée ultérieurement, et des redevances pour le chargement et le déchargement des marchandises transportées par avion, conformément à la loi italienne n° 117 du 16 avril 1974.
- (156) À partir de 2003, les redevances de concession annuelles étaient déterminées par rapport aux WLU des aéroports (WLU, *work load units*, ou unités de chargement correspondant à un passager ou une centaine de kilogrammes de marchandises ou de courrier), qui étaient à leur tour déterminés sur la base des données de trafic publiées chaque année par le ministère de l'infrastructure et des transports-ENAC.
- (157) En vertu de la loi italienne n° 296 du 27 décembre 2006, les redevances de concession annuelles pour les gestionnaires d'aéroports ont été majorées de façon à garantir des recettes de 3 millions d'EUR en 2007, de 9,5 millions d'EUR en 2008 et de 10 millions d'EUR en 2009, respectivement, au Trésor italien.

8.2. AIDE POTENTIELLE AUX COMPAGNIES AÉRIENNES

- (158) L'Italie n'a pas formulé de commentaires sur l'aide potentielle aux compagnies aériennes exerçant leurs activités à l'aéroport d'Alghero dans les délais prescrits par l'article 6, paragraphe 1, du règlement de procédure pour que les États membres présentent leurs commentaires à la suite d'une décision de la Commission de lancer une procédure formelle d'examen.

9. COMMENTAIRES DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (159) La Commission relève que les commentaires des parties intéressées couvrent un large éventail d'arguments. Par exemple, dans ses nombreuses observations à la Commission, Ryanair a détaillé les principes et hypothèses sous-jacents dont elle considère qu'ils doivent servir de base pour l'analyse POEM par la Commission des contrats avec les compagnies aériennes. So.Ge.A.AL a avancé qu'il existe de nombreux motifs sur la base desquels les mesures soumises à l'évaluation en sa faveur pourraient être déclarées compatibles avec le marché intérieur.

⁽³⁷⁾ Règlement 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 (ancien article 93 du traité CE) (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

9.1. COMMENTAIRES DE SO.GE.A.AL

9.1.1. Aide potentielle au gestionnaire de l'aéroport

i. Sur l'activité économique

- (160) So.Ge.A.AL souligne que le financement public qui lui a été accordé pour couvrir les coûts encourus dans la prestation de services relevant de la mission d'ordre public ne constitue pas une aide d'État. So.Ge.A.AL n'a pas détaillé la nature ou le montant de ces coûts.
- (161) So.Ge.A.AL considère que toutes les mesures à l'examen en l'espèce, concernant le financement des infrastructures, de l'équipement et des «aménagements et travaux» avaient été juridiquement prises avant l'arrêt *Aéroports de Paris* et devaient dès lors être exclues de l'examen relatif aux aides d'État. En ce qui concerne la période postérieure au 12 décembre 2000, So.Ge.A.AL rappelle que l'Italie avait déjà présenté des éléments de preuve du caractère non économique de certaines activités réalisées par le gestionnaire de l'aéroport. Sur cette base, la Commission devait attribuer une partie du financement public en cause aux coûts encourus dans la prestation d'activités non économiques.
- (162) So.Ge.A.AL relève en outre que la décision de 2012 n'est pas claire en ce qui concerne la nature et le champ d'application de l'aide présumée au gestionnaire de l'aéroport. Plus particulièrement, il n'apparaîtrait pas clairement si l'intention de la Commission était de qualifier l'intégralité du financement pour les travaux d'infrastructure en tant qu'aide d'État ou, à titre subsidiaire, de considérer que seule la différence entre les redevances de concession basées sur le marché, que So.Ge.A.AL aurait dû payer à l'État pour les infrastructures améliorées, et les redevances de concession effectivement payées par le gestionnaire de l'aéroport, serait admissible en tant qu'aide. Elle a fait valoir que la première option ne pouvait être conciliée avec le fait l'État ait conservé à tout moment pertinent la propriété des infrastructures aéroportuaires. So.Ge.A.AL ne peut dès lors être considérée comme bénéficiaire de l'aide à l'investissement. En tout état de cause, So.Ge.A.AL fait valoir qu'elle n'avait bénéficié d'aucun avantage économique indu, même si la seconde option était privilégiée.

ii. Sur la non-distorsion de concurrence

- (163) So.Ge.A.AL souligne qu'aucune distorsion de concurrence ne peut résulter d'un financement public qui lui a été accordé. Étant donné l'emplacement distant de l'aéroport d'Alghero, sa zone d'attraction⁽³⁸⁾ ne se chevauche avec celle d'aucun autre aéroport en Italie ou dans d'autres États membres. L'aéroport ne concurrence pas non plus d'autres aéroports sur l'île, étant donné la distance qui les sépare et l'absence de liaisons terrestres fiables. So.Ge.A.AL ajoute que les trois aéroports sardes traitent différents types de trafic. En outre, le transport aérien ne ferait pas concurrence à d'autres moyens de transport pour le trafic de et vers l'île.
- (164) So.Ge.A.AL n'admet pas l'argument avancé par la Commission dans la décision de 2012, selon lequel les gestionnaires d'aéroports livrent concurrence pour la gestion des infrastructures aéroportuaires. So.Ge.A.AL a reçu la première concession «partielle»⁽³⁹⁾ pour la gestion de l'aéroport en 1995, et donc longtemps avant l'arrêt *Aéroports de Paris*. À partir de 1995, So.Ge.A.AL agirait simplement en tant que gestionnaire des infrastructures à l'aéroport d'Alghero, et son activité ne serait dès lors pas en concurrence avec celle de tout autre gestionnaire de l'aéroport.

iii. Sur l'absence de tout avantage économique à So.Ge.A.AL

- (165) So.Ge.A.AL fait valoir que les injections de capital seraient conformes au PIEM. Selon So.Ge.A.AL, la logique économique des mesures doit être évaluée séparément et distinctement pour deux périodes: avant et après l'octroi de la concession «globale» à So.Ge.A.AL en 2007.
- (166) So.Ge.A.AL fait valoir que les recapitalisations entreprises avant 2007 étaient guidées par la nécessité de préserver ses activités, en vue notamment de l'octroi de la concession «globale» dont elle disposait déjà le 18 janvier 1999. Sur la base des informations disponibles au moment où les décisions d'injecter du capital dans la société ont été

⁽³⁸⁾ Définie par les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation comme étant la zone située dans un rayon de quelque 100 kilomètres ou nécessitant un temps de trajet de 60 minutes environ en voiture, bus, train ou train à grande vitesse.

⁽³⁹⁾ Le 10 mai 1995, So.Ge.A.AL a reçu la première concession «partielle» pour la prestation de services d'assistance en escale, basée sur des contrats à signer avec des transporteurs aériens. Une deuxième concession «partielle» a été accordée à So.Ge.A.AL pour des services de restauration le 20 octobre 1995. Le 11 février 1999, So.Ge.A.AL a reçu le droit temporaire de gérer l'aéroport en vertu d'une concession «globale».

prises, la perspective de se voir accorder la concession «globale» revêtait une importance cruciale pour les actionnaires de So.Ge.A.AL, dans la mesure où elle aurait permis au gestionnaire de l'aéroport de tirer pleinement profit des activités aéroportuaires et dès lors d'augmenter les recettes aéronautiques et extra-aéronautiques. Les actionnaires publics n'auraient pas eu d'alternative viable sinon recapitaliser la société et avaient raison d'agir de la sorte étant donné que le retard dans l'octroi de la concession était causé par des événements externes qui ne pouvaient être imputés à la société. So.Ge.A.AL avance que la Commission doit en tenir compte dans son appréciation du POEM. So.Ge.A.AL ajoute que les mesures seraient également justifiées sur la base de l'augmentation prévue du volume des passagers par suite de la stratégie à bas coûts suivie depuis 1999.

- (167) Les injections de capital réalisées en 2009 et 2010 étaient guidées par la nécessité de préserver l'opérabilité du gestionnaire de l'aéroport, notamment compte tenu des meilleures perspectives de viabilité résultant de l'octroi de la concession «globale». Le fait que So.Ge.A.AL n'ait pas retrouvé sa rentabilité après l'octroi de la concession était dû à un scénario de marché qui différait de manière significative de ce qui avait été prévu, affectant considérablement le développement du trafic aérien au cours de cette période, à savoir le ralentissement de l'activité économique et les défis économiques consécutifs rencontrés par les compagnies aériennes. En ce sens, So.Ge.A.AL a subi une baisse de 1,8 % des niveaux de trafic. En outre, So.Ge.A.AL fait valoir que le trafic n'a pu se développer comme prévu en raison du retard dans l'exécution des travaux d'infrastructure (qui auraient déjà dû débiter en 2004 mais n'avaient pas encore commencé en 2009). Enfin, il convient de prendre en compte l'absence de révision, par l'ENAC, des redevances aéroportuaires à la hausse, indépendamment de la demande formelle en ce sens par So.Ge.A.AL.
- (168) C'est dans ce contexte que So.Ge.A.AL a élaboré des actions correctives afin d'atteindre un équilibre économique, telles que la réorganisation de ses activités, la réduction des coûts d'exploitation et des mesures d'investissement dans les infrastructures. Ces actions sont évaluées en détail dans le plan de réorganisation et de restructuration 2010.
- (169) So.Ge.A.AL rejette l'argument de la Commission selon lequel aucune analyse *ex ante* n'avait été réalisée avant que les mesures ne soient mises en œuvre. Les actionnaires publics de So.Ge.A.AL ont vraisemblablement pris les mesures en question sur la base de plans économiques élaborés *ex ante*. Les éléments de preuve à cet effet seraient les documents présentés à la Commission au cours de l'enquête, notamment:
- a) le plan économique de So.Ge.A.AL du 15 mars 1999;
 - b) le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de So.Ge.A.AL du 8 avril 2000;
 - c) le plan économique pour l'attribution de la concession de quarante ans de septembre 2005;
 - d) le plan Roland Berger, tel qu'actualisé en 2007 et 2009;
 - e) le programme de réorganisation et de restructuration 2010-2012;
 - f) le rapport Accuracy.
- (170) So.Ge.A.AL rappelle en outre que la conformité des injections de capital au principe POEM avait déjà été établie par le rapport Ecorys, le rapport Accuracy et le plan Roland Berger.
- (171) La Commission n'aurait pas dûment pris en considération le caractère spécifique du secteur du trafic aérien en Italie, à la lumière des règlements italiens applicables. Dans son appréciation de la situation avant et après l'octroi de la concession globale à So.Ge.A.AL, la Commission aurait dû prendre en compte le fait que les recapitalisations résultaient d'une obligation légale, dont le non-respect aurait provoqué la révocation de la concession. Les actionnaires de So.Ge.A.AL ont donc privilégié l'option la plus rentable en décidant de recapitaliser la société.
- (172) So.Ge.A.AL considère qu'en procédant aux injections de capital, ses actionnaires publics ont agi de la même façon qu'un opérateur en économie de marché l'aurait fait dans des circonstances similaires, en ce sens que les injections garantissaient aux investisseurs publics un rendement positif dans le moyen à long terme. Selon So.Ge.A.AL, les activités aéroportuaires génèrent des revenus d'impôts supérieurs à ceux du financement public qui lui a été accordé.

- (173) So.Ge.A.AL avance également que les injections de capital ne confèreraient pas au gestionnaire de l'aéroport un avantage économique au sens de la jurisprudence Altmark ⁽⁴⁰⁾. La gestion globale de l'aéroport serait assimilée à un service d'intérêt économique général («SIEG») étant donné la nécessité de garantir l'accessibilité de l'île et, partant, les injections de capital équivaldraient à une indemnisation pour la prestation d'un SIEG par l'aéroport.
- (174) So.Ge.A.AL se serait vu confier la prestation du SIEG par la convention. Les concessions partielles accordées à So.Ge.A.AL avant 2007 pourraient également être considérées comme actes de mandatement. So.Ge.A.AL relève en outre que, d'un point de vue purement juridique, les gestionnaires d'aéroports sont tenus d'observer certaines obligations en ce qui concerne la gestion des aéroports, qui tiennent inévitablement en compte l'intérêt public. Ces obligations concernent la garantie d'une qualité suffisante des services, le respect des normes de sécurité, la continuité et la régularité des services.
- (175) Les deuxième et troisième conditions résultant de l'arrêt Altmark seraient respectées, étant donné que So.Ge.A.AL n'a reçu d'indemnisation qu'au niveau requis pour compenser les pertes, plus spécifiquement au niveau requis pour remettre le capital en conformité avec les exigences juridiques, après que ces pertes ont été couvertes. So.Ge.A.AL ajoute en outre que les gestionnaires d'aéroports sont légalement tenus de tenir une comptabilité distincte entre les activités fondamentales et non fondamentales.
- (176) Enfin, So.Ge.A.AL fait valoir que le quatrième critère Altmark serait également respecté, sans toutefois présenter de preuve matérielle à cet égard.

iv. Sur la compatibilité

- (177) Selon So.Ge.A.AL, la compatibilité d'une aide potentielle à l'aéroport doit être évaluée par la Commission en vertu:
- a) des lignes directrices concernant les aides régionales;
 - b) des lignes directrices relatives au sauvetage et à la restructuration;
 - c) de l'article 106, paragraphe 2, du traité;
 - d) des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.
- (178) Premièrement, So.Ge.A.AL fait valoir que les mesures en question ont été accordées à l'aéroport d'Alghero pour compenser le désavantage résultant de l'insularité de la région Sardaigne. Sur cette base, la Commission doit déclarer l'aide compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point a), du traité.
- (179) Deuxièmement, So.Ge.A.AL avance que toutes les mesures à l'examen ont été accordées afin de permettre à So.Ge.A.AL de subir une restructuration, afin de garantir son retour à la viabilité. En ce sens, So.Ge.A.AL a fait valoir qu'en ce qui concerne les injections de capital de 2009 et 2010, So.Ge.A.AL a préparé un plan de restructuration, à savoir le plan de réorganisation et de restructuration de 2010, qui identifiait les facteurs ayant eu un impact négatif sur la société et qui proposait des mesures correctives visant à une réduction des coûts et une révision de la politique commerciale. Ce plan envisageait une importante contribution propre de So.Ge.A.AL à la restructuration.
- (180) Troisièmement, en ce qui concerne la compatibilité de l'aide en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du traité, So. Ge.A.AL fait valoir que l'indemnisation qui lui a été accordée pour la prestation des SIEG était constamment sous le plafond fixé par l'article 2, paragraphe 1, point a), de la décision SIEG de 2005 ⁽⁴¹⁾, à savoir 30 millions d'EUR par an, et que son chiffre d'affaires était inférieur à 100 millions d'EUR. So.Ge.A.AL ajoute qu'avant 2004, le plafond de 1 million de passagers visé à l'article 2, paragraphe 1, point d), de la décision SIEG de 2005 était également respecté. Les dispositions des articles 4, 5 et 6 de la décision SIEG de 2005 seraient également respectées étant donné que l'indemnisation a été accordée à la société en relation aux SIEG correctement définis et confiés à So.Ge.A.AL par un ou plusieurs actes de mandatement, et que cette indemnisation n'excédait pas ce qui était nécessaire pour la prestation des SIEG.

⁽⁴⁰⁾ Arrêt C-280/00 dans l'affaire Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, Rec. 2003, p. I 7747.

⁽⁴¹⁾ 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).

- (181) Quatrièmement, So.Ge.A.AL fait valoir que l'aide à l'aéroport pour les investissements en infrastructures, l'équipement, les aménagements et travaux doit être considérée comme compatible sur la base des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation. Les infrastructures en question seraient proportionnelles à l'objectif poursuivi et présenteraient des perspectives d'utilisation à moyen terme au sens des lignes directrices de 2004 relatives au secteur de l'aviation. Les infrastructures ont également été mises à la disposition des compagnies aériennes selon des conditions non discriminatoires. Par ailleurs, les échanges n'ont pas été affectés dans une mesure contraire à l'intérêt commun et le financement public était nécessaire et proportionné.

9.1.2. Mesures en faveur des compagnies aériennes présentes à l'aéroport

- (182) La Commission serait autorisée à considérer So.Ge.A.AL et RAS conjointement aux fins de l'application du principe POEM. En adoptant les mesures en question, la RAS et So.Ge.A.AL se sont comportées comme un opérateur en économie de marché l'aurait fait dans des circonstances similaires. So.Ge.A.AL n'aurait tiré aucun avantage économique des contributions au marketing accordées par la RAS en faveur des compagnies aériennes utilisant l'aéroport d'Alghero. Les contributions en question ont seulement transité par le gestionnaire de l'aéroport pour être finalement octroyées aux compagnies aériennes.
- (183) So.Ge.A.AL fait valoir que toute aide aux compagnies aériennes exerçant leurs activités à l'aéroport d'Alghero, sous la forme de redevances aéroportuaires plus faibles ou de contributions marketing, doit être jugée compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point a) ou c), du traité et des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation.
- (184) À l'appui de cette conclusion, So.Ge.A.AL avance que l'aide potentielle a été accordée aux compagnies autorisées à fournir des services de transport aérien par un État membre, pour des liaisons reliant un aéroport régional relevant de la catégorie C ou D, telle que définie par les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, à un autre aéroport de l'Union. Le financement ne concernait pas des liaisons soumises aux obligations de service public («OSP») au sens du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁴²⁾ et les contrats conclus avec les compagnies aériennes fixaient des pénalités à appliquer en cas de non-respect de leurs engagements par les compagnies aériennes.
- (185) Tout en admettant que les subventions en question ont été accordées aux compagnies aériennes pour une période plus longue et avec une intensité plus grande que ne le permettaient les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, So.Ge.A.AL souligne que les contrats avec les compagnies aériennes n'avaient pas une durée supérieure à trois ans et que les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation permettent des dérogations concernant les niveaux d'intensité dans le cas de régions défavorisées.

9.1.3. Applicabilité des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation

- (186) Dans ses commentaires sur l'applicabilité des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, So.Ge.A.AL rappelle qu'aucune des mesures à l'examen en faveur de l'aéroport n'équivaut à une aide d'État. Toutefois, dans l'hypothèse où la Commission conclurait que l'une de ces mesures constitue une aide au fonctionnement pour So.Ge.A.AL, elle fait valoir que toutes les conditions de compatibilité établies par les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation sont respectées.

10. COMMENTAIRES DES AUTRES PARTIES INTÉRESSÉES

- (187) Ryanair, AMS et Unioncamere ont présenté leurs observations au cours de l'enquête.

10.1. COMMENTAIRES DE RYANAIR

- (188) Ryanair a présenté ses commentaires sur la décision de 2012 le 12 mars 2013. Ryanair a fait référence à ses précédentes observations en l'espèce avant l'adoption de la décision de 2012, ainsi qu'à plusieurs autres déclarations relatives à un certain nombre d'enquêtes sur des aides d'État concernant une aide potentielle à Ryanair.
- (189) Les principaux commentaires de Ryanair tels qu'ils résultent de ces observations sont résumés aux considérants 190 à 226.

⁽⁴²⁾ Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JO L 293 du 31.10.2008, p. 3).

i. Sur AMS

- (190) Ryanair rejette la conclusion préliminaire de la Commission selon laquelle Ryanair et AMS doivent être considérées comme une entité unique et que les contrats ASA et de services marketing, ainsi que leurs conséquences financières, doivent être évalués conjointement aux fins de l'appréciation de l'avantage économique.
- (191) Ni la structure de propriété d'AMS ni sa finalité ne soutiendraient cette approche. Les contrats ASA conclus avec Ryanair et les contrats de services marketing conclus avec AMS seraient distincts et indépendants, ils se rapporteraient à des services différents et ne seraient soumis à aucun lien contractuel ou autre entre eux, justifiant le fait de les considérer comme un ensemble unique de mesures.
- (192) Les contrats de services marketing ont bénéficié à So.Ge.A.AL en tant qu'acquéreur de services publicitaires. Ces contrats constituaient un investissement pour rehausser la marque de l'aéroport et accroître le nombre de passagers entrants et, partant, les recettes extra-aéronautiques. Ils n'étaient pas destinés à améliorer le coefficient d'occupation ou le rendement sur les liaisons de Ryanair ni subordonnés à aucun profit présumé que cette publicité pour l'aéroport sur Ryanair.com apporte à Ryanair.
- (193) En outre, la conclusion d'un contrat de services marketing avec AMS ne constitue pas une condition pour l'exploitation de liaisons par Ryanair, de et vers un aéroport. En effet, de nombreux aéroports desservis par Ryanair ne concluent pas de contrats avec AMS. En général, la nécessité d'un marketing spécifique visant à renforcer la marque d'un aéroport et à influencer la proportion des passagers entrants se présente dans les aéroports moins connus, où la marque de l'aéroport n'est pas visible et où le trafic entrant doit être stimulé.
- (194) Il serait donc parfaitement rationnel pour un tel aéroport de consacrer des fonds à un tel objectif, et le fait que Ryanair puisse ou non tirer également profit de cette publicité serait commercialement dénué de pertinence pour l'aéroport. Un investisseur privé ne s'abstiendra pas d'un investissement au simple motif que d'autres parties peuvent également tirer profit d'une croissance de ses activités.
- (195) Les contrats de Ryanair avec So.Ge.A.AL étaient des contrats commerciaux normaux, conformes au POEM, et il en va de même des contrats d'AMS avec So.Ge.A.AL, étant donné qu'AMS conclut des contrats marketing aux mêmes tarifs et pour des volumes comparables avec des aéroports tant publics que privés, des organismes de tourisme, des groupes de location de voitures, des sites web de réservation d'hôtels, des compagnies d'assurance et des prestataires de services de télécommunications ⁽⁴³⁾.
- (196) Cette approche est cohérente avec la ligne adoptée par Ryanair dans d'autres observations envoyées à la Commission au cours de l'enquête. Dans ces autres observations, Ryanair ne partage pas l'appréciation faite par la Commission des paiements effectués à AMS en tant que coûts pour l'aéroport. Selon Ryanair, cette approche ignorerait la valeur des services d'AMS pour l'aéroport ⁽⁴⁴⁾. En achetant de l'espace publicitaire, les aéroports peuvent augmenter la proportion des passagers entrants sur les vols de Ryanair, qui ont tendance à dépenser davantage que les passagers sortants pour des produits et services extra-aéronautiques. Agir de la sorte présente un intérêt du point de vue commercial pour les aéroports ⁽⁴⁵⁾. Ryanair estime que l'achat de services marketing aux tarifs du marché doit être dissocié de tout autre accord contractuel entre un aéroport et une compagnie aérienne aux fins d'une appréciation du POEM. Dans l'hypothèse où la Commission insisterait pour inclure les accords AMS et les accords de services aéroportuaires de Ryanair dans un critère d'OEM conjoint, il conviendrait de ne pas ignorer la valeur des services AMS pour l'aéroport.

ii. Sur l'imputabilité/les fonds publics

- (197) Ryanair considère que le point de vue de la Commission selon lequel les autorités publiques avaient pris part à l'adoption des mesures à l'examen impliquant Ryanair et AMS n'est pas étayé par des éléments de preuve. On ne saurait présumer — et il reste encore à démontrer — que les autorités publiques avaient effectivement pris part à l'adoption des mesures.

⁽⁴³⁾ Lettre de Ryanair du 22 juillet 2011.

⁽⁴⁴⁾ Lettre de Ryanair du 20 décembre 2013.

⁽⁴⁵⁾ Lettre de Ryanair du 15 septembre 2009.

- (198) L'argument selon lequel «So.Ge.A.AL est détenue à part entière par les autorités publiques qui «ont interféré dans le processus décisionnel de So.Ge.A.AL» ne serait pas suffisamment prouvé dans la mesure où il est uniquement fondé sur le seul critère organique de nomination du conseil d'administration de So.Ge.A.AL par ses actionnaires publics. Le contrat de 2002, dans lequel la Sardaigne s'engageait à coopérer avec Ryanair en vue de développer le tourisme et l'emploi dans la région ne prouve pas non plus que les autorités publiques étaient impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans l'adoption des mesures prises par So.Ge.A.AL envers Ryanair ou AMS après la signature de ce contrat. En outre, la circonstance que So.Ge.A.AL et la Sardaigne ont signé des contrats ultérieurs en 2004, 2005, 2006 et 2007 pour des contributions de co-marketing étayerait seulement la position selon laquelle la Sardaigne finançait So.Ge.A.AL, mais non qu'elle dirigeait l'action de So.Ge.A.AL envers Ryanair ou AMS.
- (199) Ryanair n'a pas connaissance ni n'est responsable des contrats entre So.Ge.A.AL et la RAS, n'a pas suscité ni demandé ces contrats et, par conséquent, les accords que Ryanair et AMS ont passés avec So.Ge.A.AL ne doivent pas être touchés par les accords entre So.Ge.A.AL et la RAS.
- (200) Ryanair ne devrait pas davantage être considérée comme un bénéficiaire indirect de l'aide d'État. La Commission ne peut simplement présumer que l'aide d'État a été accordée aux compagnies aériennes exerçant leurs activités à l'aéroport sans élément de preuve établissant l'existence effective d'un avantage par le biais d'une aide d'État. Tant que les conditions des relations commerciales entre Ryanair et un aéroport peuvent se justifier en vertu du POEM, aucune obligation de récupération ne peut être étendue à Ryanair. Ryanair fait grief à la Commission de considérer que toute incitation accordée par un aéroport public à une compagnie aérienne constitue automatiquement une aide d'État même si seule une partie a été financée par des fonds publics. Ryanair fait valoir que les réticences de la Commission à enquêter sur la question de l'imputabilité des mesures à l'État ne reflètent pas les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, qui impliquent que la décision de redistribuer des fonds publics à une compagnie aérienne doit être imputable aux autorités publiques pour constituer une aide ⁽⁴⁶⁾.

iii. Sur l'analyse comparative

- (201) Ryanair fait valoir que selon la jurisprudence ⁽⁴⁷⁾, une analyse comparative doit constituer le critère principal qui est utilisé pour vérifier l'existence d'une aide aux compagnies aériennes et que le critère basé sur les coûts ne doit être utilisé que s'il était impossible de comparer la situation du prétendu dispensateur d'aide avec celle d'un groupe privé d'entreprises. Ryanair déclare en outre que lors de l'évaluation des contrats conclus par des gestionnaires d'aéroports avec les compagnies aériennes, les externalités de réseau résultant des contrats doivent également être prises en considération. Dans une autre déclaration, Ryanair convenait que les méthodes d'analyse basées sur les comparaisons et les coûts constituent des pratiques commerciales ordinaires ⁽⁴⁸⁾.

iv. Sur la rentabilité ex ante

- (202) Ryanair avance en substance que l'intégralité du raisonnement de la Commission dans la décision de 2012 était viciée par une application erronée du critère de l'OEM, qui aurait résulté d'une hypothèse inexacte selon laquelle un plan économique *ex ante* était nécessaire pour conclure que le POEM a été respecté. Les plans économiques ne sont pas une condition *sine qua non* pour les actions commerciales des investisseurs privés ⁽⁴⁹⁾. Si ces plans peuvent prouver sans conteste qu'un organisme public agissait en tant qu'investisseur privé, l'absence d'un tel plan ne suffirait pas à conclure qu'un organisme public n'agissait pas comme un investisseur privé.
- (203) En tout état de cause, en l'espèce, la Commission aurait déjà admis, dans la décision de 2012, que l'aéroport d'Alghero a fourni une analyse *ex ante* fondamentale, qui doit être considérée comme suffisante. La Commission n'est pas en mesure d'évaluer ce qui constitue un plan d'affaires «acceptable» et ne doit pas tenter de le faire.
- (204) Ryanair relève en outre que la Commission a obtenu une analyse du POEM d'Ecorys, qui concluait que les contrats de Ryanair étaient conformes au POEM et que les pertes de So.Ge.A.AL résultaient des retards importants et imprévisibles de l'État dans l'octroi de la concession «globale». Des manques d'efficacité et retards

⁽⁴⁶⁾ Lettre de Ryanair du 15 décembre 2009.

⁽⁴⁷⁾ Lettres de Ryanair du 12 mars 2013 et du 15 décembre 2009.

⁽⁴⁸⁾ Assessing State aid to low cost carriers (Évaluation des aides d'État aux transporteurs à bas coûts), 26 octobre 2011, préparé pour Ryanair par Simon Pilsbury, conseiller délégué chez Oxera.

⁽⁴⁹⁾ Lettre de Ryanair du 22 juillet 2011.

imprévisibles doivent être neutralisés dans une analyse du POEM, étant donné qu'ils peuvent également être rencontrés par des aéroports privés dans le cours normal des affaires, qu'ils soient dus à des manquements de l'État ou aux actes d'autres entreprises privées sur lesquelles l'aéroport se fonde.

- (205) Par ailleurs, Ryanair a présenté une série de notes préparées par Oxera ainsi qu'une analyse préparée par le Professeur Damien P. McLoughlin.

Note d'Oxera 1 — Identification de la référence de marché dans l'analyse comparative pour les critères de l'OEM. Affaires d'aides d'État Ryanair, préparée pour Ryanair par Oxera, 9 avril 2013

- (206) Oxera a estimé que l'approche de la Commission consistant à n'accepter que des aéroports de comparaison dans la même zone d'attraction que l'aéroport à l'examen est erronée.

- (207) Oxera fait valoir que les prix de référence pour le marché, obtenus des aéroports de comparaison, ne sont pas entachés par les aides d'État accordées aux aéroports environnants. Par conséquent, il est possible d'estimer de façon fiable une référence de marché pour les critères de l'OEM.

- (208) En effet:

- a) les analyses de comparaison sont largement utilisées pour les critères de l'OEM hors du champ des aides d'État;
- b) les sociétés n'ont d'effet sur les décisions mutuelles en matière de prix que dans la mesure où leurs produits sont substituables ou complémentaires;
- c) les aéroports dans la même zone d'attraction ne sont pas nécessairement concurrents, et les aéroports de comparaison utilisés dans les rapports présentés sont confrontés à une concurrence limitée des aéroports appartenant à l'État dans leur zone d'attraction (< 1/3 des aéroports commerciaux dans la zone d'attraction des aéroports de comparaison sont totalement détenus par l'État et aucun des aéroports dans la même zone d'attraction que les aéroports de comparaison ne faisait l'objet de préoccupations concernant une aide d'État en cours (en avril 2013)];
- d) même si les aéroports de comparaison sont confrontés à la concurrence d'aéroports appartenant à l'État dans la même zone d'attraction, il existe des motifs de croire que leur comportement est conforme au principe de l'opérateur en économie de marché (par exemple, lorsqu'il existe une large participation privée ou lorsque l'aéroport est en gestion privée);
- e) les aéroports-opérateurs en économie de marché ne fixeront pas de prix inférieurs au coût incrémental.

Note d'Oxera 2 — Principes sous-tendant l'analyse de rentabilité pour les critères de l'OEM. Affaires d'aides d'État Ryanair, préparée pour Ryanair par Oxera, 9 avril 2013

- (209) Oxera a fait valoir que l'analyse de rentabilité entreprise par elle dans ses rapports présentés à la Commission suit les principes qui auraient été adoptés par un investisseur rationnel dans le secteur privé et reflète l'approche qui ressort des précédents de la Commission.

- (210) Les principes sous-tendant l'analyse de rentabilité sont les suivants:

- a) l'appréciation est entreprise sur une base incrémentale;
- b) un plan économique *ex ante* n'est pas nécessairement requis;
- c) pour un aéroport non congestionné, la méthode de la caisse unique est la méthodologie de tarification appropriée;

- d) seuls les revenus associés à l'activité économique de l'aéroport en exploitation doivent être pris en considération;
- e) il convient de prendre en considération toute la durée du contrat, y compris toute prolongation;
- f) il convient d'exclure de futurs flux financiers afin d'évaluer la rentabilité des contrats;
- g) une rentabilité incrémentale des contrats de Ryanair pour les aéroports doit être évaluée sur la base d'estimations du taux de rendement interne ou de la valeur actuelle nette (VAN).

Analyse du Professeur Damien P. McLoughlin — Développement de la marque: pourquoi et comment les petites marques devraient investir dans le marketing, préparée pour Ryanair, 10 avril 2013

- (211) Le document visait à exposer la logique commerciale sous-tendant les décisions des aéroports régionaux pour acheter de la publicité sur Ryanair.com auprès d'AMS.
- (212) Le document faisait valoir qu'il existe un grand nombre d'aéroports très solides, bien connus et généralement utilisés. Les concurrents plus faibles doivent surmonter le comportement statique en matière d'achat des consommateurs pour développer leurs activités. Les aéroports régionaux de plus petite taille doivent trouver un moyen de communiquer constamment leur message de marque à un public aussi large que possible. Les formes traditionnelles de communication marketing exigent des dépenses qui dépassent leurs ressources.

Notes 3 et 4 — Comment les contrats AMS devraient-ils être traités dans l'analyse de rentabilité au titre du principe de l'opérateur économique? 17 et 31 janvier 2014

- (213) Ryanair a présenté d'autres rapports de son conseiller Oxera. Dans ces rapports, Oxera discutait des principes qui, selon la compagnie aérienne, doivent être pris en compte dans l'analyse de rentabilité d'une part, des contrats ASA entre Ryanair et les aéroports et, d'autre part, des contrats marketing entre AMS et les mêmes aéroports au titre du critère de l'OEM⁽⁵⁰⁾. Ryanair a souligné que ces rapports ne modifient en aucune façon sa position présentée précédemment, selon laquelle les contrats ASA et les contrats marketing doivent être analysés en vertu de critères de l'OEM distincts.
- (214) Les rapports indiquaient que les profits générés par AMS devaient être inclus en tant que recettes dans une analyse conjointe concernant la rentabilité, tandis que les dépenses d'AMS devraient être incorporées dans les coûts. Pour ce faire, les rapports suggéraient l'application d'une méthodologie basée sur le flux de trésorerie à l'analyse de rentabilité conjointe, en ce sens que les dépenses réalisées par les aéroports concernant AMS pouvaient être traitées comme des dépenses d'exploitation incrémentales.
- (215) Les rapports soulignaient que les activités de marketing contribuent à la création et au soutien de la valeur de la marque, qui est susceptible de générer des effets et des avantages, non seulement pendant la durée des contrats avec une compagnie aérienne, mais aussi après leur résiliation. Tel serait notamment le cas si, en raison du fait que Ryanair a conclu un contrat avec un aéroport, d'autres compagnies aériennes s'établissent dans l'aéroport, ce qui, à son tour, incitera davantage de boutiques à s'y installer et, dès lors, générera davantage de recettes extra-aéronautiques pour l'aéroport. Selon Ryanair, si la Commission se met en devoir d'entreprendre une analyse conjointe de rentabilité, ces avantages doivent être pris en compte en traitant les dépenses d'AMS en tant que coûts d'exploitation incrémentaux, nets de paiements AMS.
- (216) En outre, Ryanair estimait qu'une valeur terminale devrait être incluse dans les profits incrémentaux prévus à la fin du contrat de services aéroportuaires afin de prendre en compte la valeur générée après la résiliation du contrat. La valeur terminale pourrait être adaptée sur la base d'une probabilité de «renouvellement», mesurant la prévisibilité d'une poursuite des profits après la résiliation du contrat avec Ryanair ou la conclusion de conditions similaires avec d'autres compagnies aériennes. Ryanair a considéré 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, reflétant les incertitudes des profits incrémentaux après la résiliation du contrat de services aéroportuaires.

⁽⁵⁰⁾ Document Oxera, «How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test?» (Comment les contrats AMS devraient-ils être traités dans l'analyse de rentabilité au titre du principe de l'opérateur économique?) préparé pour Ryanair, 17 janvier 2014.

- (217) À l'appui de cette approche, les rapports présentaient une synthèse des résultats des études concernant les effets du marketing sur la valeur d'une marque. Ces études reconnaissent que le marketing peut soutenir la valeur d'une marque et peuvent contribuer à créer une clientèle. Selon les rapports, pour un aéroport, le marketing sur Ryanair.com accroît particulièrement la visibilité de la marque de l'aéroport. En outre, les rapports mentionnaient que, tout particulièrement, les petits aéroports régionaux désireux d'accroître leur trafic aérien pourraient dès lors accroître la valeur de leur marque en concluant des contrats marketing avec AMS.
- (218) Les rapports indiquaient enfin qu'une approche basée sur le flux de trésorerie devait être privilégiée par rapport à l'approche de capitalisation, dans laquelle les dépenses d'AMS seraient traitées comme dépenses en capital d'un actif incorporel (à savoir la valeur de la marque) ⁽⁵¹⁾. L'approche de capitalisation ne tiendrait compte que de la proportion des dépenses de marketing imputables aux actifs incorporels d'un aéroport. Les dépenses de marketing seraient traitées comme actifs incorporels et seraient alors dépréciées pendant la durée du contrat, en prenant en considération une valeur résiduelle à la résiliation prévue du contrat ASA. Cette approche ne tiendrait pas compte des profits incrimementaux générés par la conclusion d'un contrat ASA avec Ryanair. Il est également difficile de calculer la valeur de l'actif incorporel en raison des dépenses de la marque et de la durée d'utilisation de l'actif. La méthode du flux de trésorerie est plus appropriée qu'une approche de capitalisation, étant donné que cette dernière ne saisirait pas les avantages positifs pour l'aéroport qui devraient résulter de la signature d'un contrat ASA avec Ryanair.

v. Les rapports POEM 2011 et 2013

- (219) Ryanair a demandé à Oxera d'effectuer un test basé sur le POEM qui a été présenté à la Commission au nom de Ryanair en juillet 2011 (le «rapport POEM 2011f») ⁽⁵²⁾. Le rapport POEM 2011 présentait les résultats d'une analyse de rentabilité des contrats ASA 2000 et 2010 entre So.Ge.A.AL et Ryanair, sur la base d'informations qui, selon Ryanair, auraient été accessibles à So.Ge.A.AL au moment où ces contrats ont été conclus. Le rapport POEM 2011 n'incluait pas d'analyse de la rentabilité escomptée des contrats ASA 2002, 2003 et 2006.
- (220) Sur la base du rapport POEM 2011, un rapport actualisé a été remis à la Commission en mars 2013 (le «rapport POEM 2013») ⁽⁵³⁾, qui estime la rentabilité des contrats ASA non pris en considération dans le rapport POEM 2011 (à savoir les ASA 2002, 2003 et 2006).
- (221) Selon Ryanair, l'évaluation *ex ante* de la rentabilité des contrats ASA 2000, 2002, 2003, 2006 et 2010 suggérerait que tous ces contrats étaient supposés rentables pour l'aéroport au moment de leur signature. La rentabilité escomptée de chaque contrat entre So.Ge.A.AL et Ryanair a été évaluée en tenant compte des coûts incrimementaux escomptés et des prévisions de revenus incrimementaux, y compris les recettes aéronautiques et extra-aéronautiques ainsi que les coûts des incitations financières offertes à Ryanair. Le fait que les VAN résultantes soient toutes positives confirmerait vraisemblablement qu'il était rationnel de conclure des contrats avec Ryanair.
- (222) En appliquant le critère de l'OEM en relation avec les contrats ASA, les rapports POEM 2011 et 2013 ne prennent pas en considération les contrats entre So.Ge.A.AL et AMS pour la prestation des services marketing. Selon Ryanair, les contrats avec AMS sont distincts des contrats ASA de Ryanair avec l'aéroport, en ce sens que les premiers concernent la prestation de services marketing aux aéroports (plutôt que de vols/passagers) au prix du marché et ne doivent dès lors pas être pris en considération.

vi. Sur la non-sélectivité des redevances aéroportuaires pour Ryanair

- (223) Ryanair rejette le point de vue de la Commission selon lequel tout rabais accordé par l'aéroport d'Alghero doit être traité comme une aide d'État, même lorsque toutes les compagnies aériennes pouvaient bénéficier des rabais. Premièrement, selon Ryanair, si toutes les compagnies aériennes bénéficient de rabais, le prix contrefactuel approprié pourrait être le niveau le plus bas du rabais plutôt que les redevances publiées. Deuxièmement, cette approche ne tient compte d'aucun élément du différentiel coûts-bénéfices du service aux différentes compagnies aériennes. Une évaluation du reflet des coûts constitue une étape nécessaire pour évaluer si un rabais accordé à

⁽⁵¹⁾ Document Oxera, «How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test? — Practical application» [Comment les contrats AMS devraient-ils être traités dans l'analyse de rentabilité au titre du principe de l'opérateur économique? — Application pratique] préparé pour Ryanair, 31 janvier 2014.

⁽⁵²⁾ Rapport d'Oxera, «Economic MEOP assessment, Alghero Airport» [Évaluation économique du POEM, aéroport d'Alghero], préparé pour Ryanair, 22 juillet 2011.

⁽⁵³⁾ Rapport d'Oxera, «Economic MEOP assessment: updated profitability analysis — Alghero Airport» [Évaluation économique du POEM: analyse de rentabilité actualisée — Aéroport d'Alghero], préparé pour Ryanair, 12 mars 2013.

une compagnie aérienne particulière constitue une aide d'État. Des redevances relativement faibles ne constituent pas nécessairement, en soi, une aide d'État et, conformément aux conclusions d'Ecorys, les redevances plus faibles reflètent les niveaux de services plus faibles demandés par Ryanair.

- (224) En l'espèce, les rabais dont a bénéficié Ryanair étaient offerts en reconnaissance du risque commercial important pris par Ryanair en établissant des activités régulières sur une base annuelle dans un aéroport qui n'était pas connu à l'époque ⁽⁵⁴⁾.

vii. Sur la distorsion de concurrence

- (225) La Commission ne semble pas exclure une concurrence entre les aéroports d'Alghero et de Cagliari ou d'Olbia, bien que 235 et 128 kilomètres de relief montagneux séparent respectivement ces aéroports et malgré l'absence d'autoroutes en Sardaigne. Selon Ryanair, il n'est pas certain qu'une aide d'État à l'aéroport d'Alghero puisse entraîner une distorsion de concurrence, et il n'y a pas davantage de certitude concernant ce que la Commission estime être la portée d'une telle distorsion.

viii. Sur la compatibilité

- (226) Ryanair considère que les accords entre elle-même et l'aéroport n'impliquaient pas d'aides d'État. En ce sens, Ryanair considère comme dénuée de pertinence l'applicabilité éventuelle, en l'espèce, des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation.

10.2. COMMENTAIRES D'AMS

i. Sur AMS et le site web de Ryanair

- (227) AMS soutient les commentaires présentés par Ryanair la concernant. L'hypothèse de la Commission selon laquelle les frais de marketing payés à AMS en contrepartie de services marketing constituent une aide (à Ryanair) et qu'il serait incorrect de traiter AMS et Ryanair comme un seul et même bénéficiaire de l'aide d'État. AMS propose des services marketing qui se justifient par leur propre finalité distincte et dont le prix est fixé à leur valeur marchande.
- (228) En outre, la décision de Ryanair d'engager un intermédiaire pour vendre de l'espace publicitaire sur son site web ne serait pas inhabituelle. AMS a réussi à promouvoir et à vendre de l'espace publicitaire à de nombreuses entreprises dans toute l'Europe, tant privées que publiques.
- (229) Le site web de Ryanair présente des caractéristiques particulièrement souhaitables pour le marketing: il s'agit de l'un des sites web de voyages les plus populaires au monde; la durée moyenne de chaque visite sur le site web de Ryanair est extrêmement longue; la publicité pour un aéroport sur le site web de Ryanair vise uniquement des passagers potentiels vers cet aéroport, en veillant à ce que très peu, voire aucune dépense de marketing ne soit gaspillée, contrairement à la publicité dans les journaux, à la radio, à la télévision et dans d'autres médias moins ciblés, axés sur le grand public.

ii. Sur l'absence d'avantages pour AMS ou Ryanair

- (230) AMS conclut des contrats marketing avec des aéroports tant publics que privés, des organismes touristiques, des groupes de location de voitures, des sites de réservation d'hôtels en ligne, des compagnies d'assurance, des prestataires de services de télécommunications.
- (231) Les tarifs auxquels l'espace publicitaire est fourni par AMS et les volumes dans lesquels cet espace a été acquis n'entraînent pas de discrimination entre les annonceurs publics et privés. Ryanair et AMS ne forcent pas les aéroports à acheter des services marketing, et bon nombre d'aéroports, en réalité, choisissent de ne pas faire de publicité sur le site web de Ryanair. Aucune aide d'État ne peut résulter des accords d'AMS avec les aéroports publics ou leurs gestionnaires tels que So.Ge.A.AL, lorsqu'AMS pourrait tout aussi facilement vendre l'espace sur le site web à une entreprise privée, à un prix comparable.

⁽⁵⁴⁾ Lettre de Ryanair du 22 juillet 2011.

- (232) AMS a présenté plusieurs motifs qui justifieraient l'achat par So.Ge.A.AL de services marketing auprès d'AMS pour faire de la publicité sur Ryanair.com, lesquels sont résumés ci-après.
- (233) Premièrement, la publicité sur le site web de Ryanair est un investissement dans la reconnaissance de la marque. Les gestionnaires d'aéroports périphériques sont confrontés à des défis importants pour faire reconnaître leur «marque» par les passagers, les compagnies aériennes et les gestionnaires commerciaux extra-aéronautiques, qui constituent tous des sources de revenus potentielles pour les aéroports. Une plus grande reconnaissance de la marque peut bénéficier aux aéroports de plusieurs manières qui s'incluent et se complètent mutuellement, et peut notamment attirer i) des passagers entrants provenant de la compagnie aérienne sur le site de laquelle l'aéroport fait l'objet d'une publicité; ii) des clients potentiels naviguant sur le site web d'une compagnie aérienne sur lequel un aéroport fait l'objet d'une publicité afin de voler vers cet aéroport sur une autre compagnie aérienne qui a des liaisons avec l'aéroport; iii) une autre compagnie aérienne afin de relier cet aéroport, et iv) des gestionnaires commerciaux (tels que des magasins d'une chaîne de commerce de détail dans les aéroports).
- (234) Deuxièmement, la publicité sur le site web de Ryanair accroît la proportion des passagers entrants. Il existe une tendance, parmi les aéroports, à générer presque la moitié de leurs revenus des activités extra-aéronautiques. Du point de vue d'un aéroport régional, les passagers entrants qui arrivent à, et partent de l'aéroport, sont beaucoup plus susceptibles de générer des revenus extra-aéronautiques pour l'aéroport, que les passagers locaux qui utilisent l'aéroport pour relier des destinations étrangères.
- (235) Troisièmement, le marketing et la publicité sur le site web de toutes les compagnies aériennes sont devenus une pratique courante. Le site web de Ryanair possède une valeur exceptionnelle en tant qu'espace de marketing pour un large éventail de produits et services liés aux voyages. Réaliser une partie de la promotion de leurs marques sur les sites web des compagnies aériennes est devenu une pratique générale pour les aéroports. En l'espèce, il s'avère que l'aéroport d'Alghero a acheté des services publicitaires non seulement auprès d'AMS, mais aussi auprès de Meridiana et Alitalia.
- (236) Quatrièmement, les services d'AMS sont proposés à leur valeur marchande. Un certain nombre de clients privés extra-aéroportuaires issus d'une série de secteurs achètent des services de marketing auprès d'AMS. Les liaisons Ryanair ne sont pas proposées à ces clients et cependant, ils sont heureux de rémunérer les services d'AMS. Ces clients privés, qui agissent en tant qu'investisseurs en économie de marché, accordent manifestement une valeur commerciale aux services d'AMS sur une base autonome, comme le font les aéroports publics et privés dans l'Union. Ces éléments de comparaison privés suffiraient en soi à démontrer que les prix d'AMS sont les prix réels du marché.

iii. Sur le financement de So.Ge.A.AL par la Sardaigne

- (237) La Commission considère So.Ge.A.AL comme un simple intermédiaire grâce auquel un financement régional est acheminé vers Ryanair/AMS afin d'être ostensiblement utilisé à des fins de marketing. Toutefois, selon AMS, la Commission est restée en défaut de rapporter la preuve que So.Ge.A.AL n'avait pas d'autonomie en ce qui concerne l'utilisation des fonds mis à disposition par la RAS et ne pouvait dès lors les utiliser à d'autres fins.
- (238) So.Ge.A.AL semble avoir payé une redevance de concession fixe à l'État et n'a pas partagé ses recettes avec l'État. La propriétaire de So.Ge.A.AL, la RAS, avait un intérêt direct à accroître la rentabilité à long terme de So.Ge.A.AL, par exemple en soutenant financièrement ses efforts de marketing afin de rehausser son image de marque. Ce comportement serait en conformité avec le critère de l'OEM et bénéficierait à la RAS.
- (239) AMS ajoute qu'il serait possible qu'une partie du financement accordé à So.Ge.A.AL soit considérée comme une compensation pour la fourniture de SIEG. L'aéroport d'Alghero facilite la prestation de services aériens dans une région qui est isolée et qui, à défaut, serait difficile d'accès.

iv. Conclusion

- (240) AMS conclut qu'elle n'a pas été la bénéficiaire de l'aide d'État et que So.Ge.A.AL et la RAS ont agi en accord avec le POEM à l'égard d'AMS.

10.3. COMMENTAIRES DE UNIONCAMERE

- (241) Unioncamere souligne que, sans remettre en question la notion de l'activité économique dans la jurisprudence de la Cour de justice, une activité qui est économique en soi ne peut pas toujours être considérée comme réalisée sur un marché, en ce sens que cette activité est ou pourrait être réalisée de façon réaliste en concurrence avec d'autres opérateurs.
- (242) Unioncamere admet que, dans des circonstances similaires, un investisseur privé n'aurait probablement pas entrepris les mesures à l'examen en faveur de l'aéroport. La Commission doit néanmoins tenir compte du fait qu'un investissement public dans un aéroport est souvent guidé par des considérations qui ne sont pas similaires à celles d'un investisseur privé. Un investisseur public a des attentes différentes de celles liées à la rentabilité de l'investissement, et poursuit en même temps des objectifs de nature plus générale, tels que la protection de l'économie et le développement régional. Tout en admettant que, sur la base de la jurisprudence de la Cour, ces considérations ne peuvent être prises en compte aux fins de l'analyse du POEM, Unioncamere fait valoir que le financement public à l'aéroport d'Alghero ne visait pas à maintenir à flot une entreprise qui, dans le cas contraire, ne serait pas compétitive, mais plutôt à soutenir le développement régional. Étant donné la géographie spécifique de la Sardaigne, la présence d'un aéroport dédié constitue une priorité pour les autorités publiques.
- (243) Unioncamere conclut que la Commission doit appliquer le POEM en tenant compte de l'objectif de la mesure de soutien au développement régional et économique, «en d'autres termes, [elle] doit considérer les mesures comme entreprises dans l'exercice de la puissance publique».
- (244) Unioncamere considère que la compatibilité des mesures à l'examen en faveur de So.Ge.A.AL doit être évaluée conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

11. COMMENTAIRES DE L'ITALIE SUR LES COMMENTAIRES DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (245) L'Italie n'a formulé de commentaires que sur les observations de Ryanair et de Unioncamere.

11.1. SUR LES COMMENTAIRES DE RYANAIR

- (246) En ce qui concerne les mesures en faveur de l'aéroport d'Alghero, l'Italie a fait valoir que l'aéroport opère dans une région reculée et que, par conséquent, une mission de SIEG générale pour l'aéroport «ne peut être exclue».
- (247) L'Italie soutient l'argument de Ryanair selon lequel les petits aéroports n'ont d'autre choix que d'investir dans leur image de façon à assurer des perspectives de viabilité. En ce sens, la publicité sur les sites web des compagnies à bas coûts serait une pratique courante. L'Italie souligne également que l'aéroport a acquis des services similaires auprès d'autres compagnies aériennes telles que Germanwings, Volare, Meridiana et Alitalia.
- (248) L'Italie confirme que les services d'AMS sont fondés sur les tarifs du marché. Les prix sont mis à disposition sur le site web d'AMS et les tarifs applicables à So.Ge.A.AL étaient conformes à ceux publiés.
- (249) L'Italie conclut qu'AMS n'a pas bénéficié de l'aide d'État et que So.Ge.A.AL et la RAS ont agi en conformité avec le POEM.

11.2. SUR LES COMMENTAIRES DE UNIONCAMERE

- (250) L'Italie convient qu'un investissement public dans un aéroport se justifie souvent par des considérations qui ne sont pas similaires à celles d'un investisseur privé, étant donné que les investisseurs publics poursuivent également des objectifs de nature plus générale, tels que le développement économique et régional.

12. ÉVALUATION

12.1. MESURES EN FAVEUR DE SO.GE.A.AL

12.1.1. Existence d'une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité

- (251) Conformément à l'article 107, paragraphe 1, du traité, «sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (252) Les critères visés à l'article 107, paragraphe 1, du traité sont cumulatifs. Dès lors, afin de déterminer si les mesures à l'examen constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, toutes les conditions mentionnées au considérant 251 doivent être remplies. En d'autres termes, le soutien financier doit:
- être accordé par un État membre ou au moyen de ressources d'État,
 - favoriser certaines entreprises ou certaines productions,
 - fausser ou menacer de fausser la concurrence,
 - affecter les échanges entre les États membres.

12.1.1.1. Activité économique et notion d'entreprise

- (253) Selon une jurisprudence constante, la Commission doit d'abord établir si So.Ge.A.AL est une entreprise 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 ⁽⁵⁵⁾. Constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné.
- (254) 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 ⁽⁵⁶⁾. Lorsqu'un exploitant d'aéroport se lance dans une activité économique consistant à fournir des services aéroportuaires contre rémunération, un tel exploitant, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement, est considéré comme une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, donc 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 cet exploitant d'aéroport ⁽⁵⁷⁾.
- (255) En ce qui concerne le moment à partir duquel la construction et l'exploitation d'un aéroport sont devenues 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 précise. Toutefois, les juridictions de l'Union ont admis l'évolution de la nature des activités aéroportuaires. Dans l'affaire Aéroport de Leipzig/Halle, le Tribunal a considéré qu'à partir de la date de l'arrêt dans l'affaire Aéroports de Paris (12 décembre 2000), il n'y avait plus lieu d'exclure l'application des dispositions relatives aux aides d'État aux infrastructures aéroportuaires. En conséquence, à compter du 12 décembre 2000, l'exploitation et la construction d'infrastructures aéroportuaires doivent être considérées comme relevant du champ d'application du contrôle des aides d'État. Inversement, la Commission ne peut à présent contester, sur la base des règles en matière d'aides d'État, les mesures de financement accordées aux gestionnaires d'aéroports avant le 12 décembre 2000 ⁽⁵⁸⁾.
- (256) La Commission conclut dès lors que, depuis le 12 décembre 2000, So.Ge.A.AL était engagée dans une activité économique et qu'elle constitue une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. En conséquence, dans ce qui suit, la Commission évalue la qualification d'aide d'État et, pour les mesures qui sont qualifiées d'aide d'État, la compatibilité avec le marché intérieur des mesures accordées à compter du 12 décembre 2000. La Commission ne contestera toutefois pas les mesures qui ont été décidées avant le 12 décembre 2000 et ne doit donc pas évaluer ces mesures dans cette décision.

⁽⁵⁵⁾ Arrêt C-41/90 dans l'affaire Höfner et Elser, Rec. 1991, p. I-1979, point 21; arrêt C-160/91 dans l'affaire Poucet et Pistre/AGF et Cancava, Rec. 1993, p. I-637, point 17; arrêt C-35/96 dans l'affaire Commission/Italie, Rec. 1998, p. I-3851, point 36.

⁽⁵⁶⁾ Arrêt C-288/11 P dans l'affaire Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle/Commission, non encore publié au Recueil [2012]; voir également arrêt T-128/89 dans l'affaire Aéroports de Paris/Commission, Rec. 2000, p. II-3929, confirmé par l'arrêt C-82/01P dans l'affaire Aéroports de Paris/Commission, Rec. 2002, p. I-9297, et arrêt T-196/04 dans l'affaire Ryanair/Commission, Rec. 2008, p. II-3643.

⁽⁵⁷⁾ Arrêts C-159/91 et C-160/91 dans les affaires Poucet/AGV et Pistre/Cancava, Rec. 1993, p. I-637.

⁽⁵⁸⁾ Lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, point 29.

(257) L'Italie a fourni des données concernant les dépenses en capital (y compris le financement de l'infrastructure, de l'équipement et des «aménagements et travaux») engagées avant le 12 décembre 2000 (voir considérant 84). Sur cette base, la Commission conclut qu'elle n'est pas habilitée à examiner et à remettre en cause un montant de 25 431 706,16 EUR décidé avant cette date.

12.1.1.2. Mission d'ordre public

(258) Si So.Ge.A.AL doit être considérée comme une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, du moins à partir du 12 décembre 2000, il convient de rappeler que toutes les activités d'un gestionnaire d'aéroport ne sont pas nécessairement de nature économique ⁽⁵⁹⁾.

(259) La Cour de justice a jugé que les activités qui incombent normalement à l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique et n'entrent pas dans le champ d'application des règles sur les aides d'État.

(260) Pour les mêmes raisons, le financement d'activités relevant d'une tâche d'intérêt public ou le financement des infrastructures directement liées à ces activités ne constituent pas, par principe, une aide d'État ⁽⁶⁰⁾. Les activités de l'aéroport telles que le contrôle du trafic aérien, les activités de la police, des douanes, des sapeurs-pompiers, la réalisation des tâches nécessaires pour assurer la sûreté de l'aviation civile contre toute intervention illicite, ainsi que les investissements dans les infrastructures et l'équipement nécessaires à la réalisation de telles tâches, ne sont pas considérés, par principe, comme une activité de nature économique ⁽⁶¹⁾.

(261) Cependant, le financement public d'une activité non économique ne saurait donner lieu à des discriminations injustifiées entre les compagnies aériennes et les gestionnaires d'aéroports. Comme il ressort d'une jurisprudence constante, une intervention des autorités publiques qui allège les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise est considérée comme un avantage ⁽⁶²⁾. 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 au nom des mêmes autorités publiques, 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 ⁽⁶³⁾.

(262) Comme mentionné au considérant 49, par lettre du 10 juin 2014, l'Italie a fait valoir que So.Ge.A.AL exécutait certaines activités relevant d'une mission d'ordre public. Plus particulièrement, l'Italie a avancé que les coûts (coûts d'investissement ou frais d'exploitation) résultant de l'obligation faite aux aéroports de mettre à la disposition de l'ENAC et d'autres entités publiques locales (la police de l'air et des frontières, l'agence des douanes, la Croix-Rouge, les pompiers, la police) les infrastructures aéroportuaires et le fait de supporter les coûts d'administration/maintenance de ces infrastructures doivent être considérés comme relevant de la mission d'ordre public. Cette obligation est établie dans la législation nationale et s'applique à tous les gestionnaires d'aéroports en Italie. Selon l'Italie, les coûts totaux encourus par So.Ge.A.AL pour la maintenance de ces zones au cours de la période 2000-2010 s'élevaient à 2 776 073 EUR ⁽⁶⁴⁾.

(263) La Commission estime que, de façon générale, ces coûts peuvent être considérés comme se rapportant aux activités qui relèvent d'une mission d'ordre public. Toutefois, en l'espèce, la Commission note que la législation nationale ne prévoit aucun droit des gestionnaires d'aéroports à une compensation pour les coûts supportés pour ces activités. Par conséquent, en vertu du système légal applicable, les aéroports italiens doivent normalement supporter eux-mêmes les coûts pertinents. En conséquence, les coûts relatifs à la mise à disposition et à la maintenance des espaces et des locaux nécessaires à la prestation des activités énumérées au considérant 262 doivent être considérés comme constituant des frais d'exploitation normaux des gestionnaires d'aéroports ⁽⁶⁵⁾. Dès lors, les coûts d'exploitation (mentionnés au considérant 48) et les coûts d'investissement (mentionnés au considérant 49) relatifs à la mise à disposition et à la maintenance des locaux réservés aux activités mentionnées au considérant 262 ne sont pas qualifiés de coûts relevant d'une mission d'ordre public et le financement de ces coûts par les autorités publiques est susceptible de constituer une aide d'État à So.Ge.A.AL.

⁽⁵⁹⁾ Arrêt C-364/92 dans l'affaire SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, Rec. 1994, p. I-43; lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, point 34.

⁽⁶⁰⁾ Décision de la Commission du 19 mars 2003 dans l'affaire N 309/2002, précitée.

⁽⁶¹⁾ Voir, notamment, arrêt C-364/92 dans l'affaire SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, Rec. 1994, p. I-43, point 30, et arrêt C-113/07 P dans l'affaire Selex Sistemi Integrati/Commission, Rec. 2009, p. I-2207, point 71; lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, point 35.

⁽⁶²⁾ Voir arrêt C-172/03 dans l'affaire Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, Rec. 2005, p. I-01627, point 36, et la jurisprudence citée.

⁽⁶³⁾ Lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, point 37.

⁽⁶⁴⁾ Lettre de l'Italie du 10 juin 2014, annexe 22.

⁽⁶⁵⁾ Voir lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, point 37.

12.1.1.3. Ressources d'État et imputabilité à l'État

- (264) Ainsi que la Cour l'a établi dans son arrêt rendu dans l'affaire Stardust Marine, la notion d'aide d'État couvre tout avantage conféré au moyen de ressources d'État par l'État lui-même ou par un organisme intermédiaire agissant en vertu de compétences qui lui ont été conférées ⁽⁶⁶⁾. Les ressources des entités intra-étatiques (décentralisées, fédérées, régionales, locales ou autres) des États membres constituent, pour les besoins de l'application de l'article 107 du TFUE, des ressources d'État ⁽⁶⁷⁾. En outre, les mesures adoptées par ces entités, quels que soient leur statut légal et leur description, relèvent, de la même façon que les mesures prises par l'autorité centrale, de l'article 107 ⁽⁶⁸⁾.
- (265) En l'espèce, les subventions de la RAS pour les «aménagements et travaux» (mesure 2) ont été accordées à So.Ge.A.AL directement sur le budget régional et équivalent dès lors à des ressources d'État et sont imputables à l'État. De même, le cofinancement par l'État des infrastructures aéroportuaires et par la RAS de l'équipement à l'aéroport d'Alghero (mesure 3) a été financé directement par les ressources d'État.
- (266) Quant aux cinq injections de capital qui ont eu lieu au cours de la période 2000-2010, pour un montant total de 31 086 398 EUR (mesure 1), étant donné qu'elles ont été réalisées, et donc financées, par les actionnaires publics de So.Ge.A.AL, à savoir la chambre de commerce de Sassari, la province de Sassari, la municipalité de Sassari, la municipalité d'Alghero, la RAS et la SFIRS, elles doivent être considérées comme financées par des ressources d'État.
- (267) Une question distincte à examiner est de savoir si ces transferts de ressources d'État sont également imputables à l'État. Les décisions prises par la chambre de commerce de Sassari, la province de Sassari, la municipalité de Sassari, la municipalité d'Alghero et la RAS — en tant qu'autorités publiques ou organismes publics autonomes locaux régis par le droit public, qui les considère comme faisant partie de l'administration publique et auxquels sont confiées des tâches publiques (comme la chambre de commerce de Sassari) — sont imputables à l'État.
- (268) En ce qui concerne la SFIRS, il est de jurisprudence constante que l'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide prise par une entreprise publique peut être établie soit par des indicateurs «organiques» ou «structurels», soit par des indications que l'État a été impliqué dans la décision qui a mené à la mesure concrète ou qu'il était improbable qu'il en ait été absent. La Cour a établi un ensemble non exhaustif d'indices éventuels pour la question de l'imputabilité de l'État, tels que ⁽⁶⁹⁾:
- a) le fait que l'entreprise par l'intermédiaire de laquelle l'aide a été accordée devait tenir compte des directives émanant d'organismes gouvernementaux;
 - b) l'intégration de l'entreprise publique dans les structures de l'administration publique;
 - c) la nature de ses activités et l'exercice de celles-ci sur le marché dans des conditions normales de concurrence avec des opérateurs privés;
 - d) le statut juridique de l'entreprise (celle-ci relevant du droit public ou du droit commun des sociétés);
 - e) l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques sur la gestion de l'entreprise; et
 - f) 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.
- (269) L'enquête a confirmé en l'espèce l'appréciation initiale de la Commission, selon laquelle les injections de capital doivent être considérées comme le résultat d'un comportement imputable à l'État et la SFIRS n'a pas procédé aux injections de capital à l'examen que pour des considérations de maximisation du profit.
- (270) La SFIRS a été créée en tant que société d'investissement de la RAS, ayant pour tâche de préparer des plans et d'élaborer des lignes directrices visant le développement économique et social de la région. Le principal objectif de la SFIRS n'est donc pas de maximiser le profit mais plutôt d'agir en tant qu'instrument de la RAS pour promouvoir le développement économique de la Sardaigne. Par ailleurs, lors d'une réunion de l'assemblée des actionnaires de So.Ge.A.AL le 30 avril 2004, le représentant de la RAS a rejeté la perte d'exploitation enregistrée

⁽⁶⁶⁾ Arrêt C-482/1999 dans l'affaire France/Commission («Stardust Marine»), Rec. 2002, p. I-4397.

⁽⁶⁷⁾ Affaires jointes T-267/08 et T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, non encore publiées au Recueil [2011], point 108.

⁽⁶⁸⁾ Arrêt du Tribunal du 6 mars 2002 dans les affaires jointes T-127/1999, T-129/1999, T-140/1999, Diputación Foral de Álava et autres/Commission, Rec. 2002, p. II-1330, point 142.

⁽⁶⁹⁾ Arrêt Stardust Marine, précité.

par le gestionnaire de l'aéroport en 2003 à la lumière du «rôle stratégique assumé par l'aéroport au niveau régional» ⁽⁷⁰⁾. Cela indique que la RAS attachait une importance particulière au développement de l'aéroport, un objectif qu'elle poursuivait à travers son outil d'investissement, la SFIRS, conjointement avec d'autres actionnaires publics de So.Ge.A.AL. Par ailleurs, l'intervention de la SFIRS était concomitante avec celle des autres actionnaires publics.

- (271) Par conséquent, la Commission conclut que les injections de capital impliquent des ressources d'État et sont imputables à l'État. La Commission relève également que l'Italie n'a pas contesté cette conclusion dans l'enquête.

12.1.1.4. *Avantage économique*

- (272) Un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité est tout avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché, à savoir en l'absence d'une intervention de l'État ⁽⁷¹⁾. À cet égard, le financement des coûts encourus dans la prestation d'un SIEG ne confère pas un avantage économique au bénéficiaire dans la mesure où les conditions établies par la Cour dans l'arrêt rendu dans l'affaire Altmark ⁽⁷²⁾ sont observées (voir considérants 273 à 278). Seuls les effets de la mesure sur l'entreprise sont pertinents, et non la cause ou l'objectif de l'intervention de l'État ⁽⁷³⁾. Dans ce qui suit, la Commission évalue d'abord si les mesures en cause (mesures 1, 2 et 3) respectent les conditions Altmark et, ensuite, analyse si elles ont été accordées dans des conditions normales de marché, conformément au POEM.

12.1.1.4.1. Non-respect des critères Altmark

- (273) Au cours de l'enquête, So.Ge.A.AL a fait valoir que la prestation d'un SIEG lui avait été confiée. So.Ge.A.AL avance qu'elle s'est acquittée d'OSP, telles qu'inscrites dans la convention (voir considérants 173 à 176).

- (274) Inversement, dans ses observations sur la décision de 2012, l'Italie n'avait pas fait valoir que la gestion globale de l'aéroport, ou une partie de ses activités, pourrait être considérée comme un SIEG et, partant, que les mesures à l'examen constitueraient une compensation pour l'exécution d'obligations d'ordre public. En réponse aux observations présentées au cours de l'enquête par Ryanair, l'Italie avait simplement confirmé qu'«une mission de service public par le gestionnaire de l'aéroport ne pouvait être exclue» (voir considérant 246). À la fin de la procédure d'examen, en réponse à une demande de renseignements de la Commission, l'Italie — pour le compte de la RAS — a déclaré que So.Ge.A.AL exécuterait en réalité des SIEG qui lui auraient été confiés:

- a) en ce qui concerne la gestion de l'aéroport, au moyen des différentes conventions signées par So.Ge.A.AL avec l'État;
- b) en ce qui concerne les infrastructures aéroportuaires, au moyen des différents actes fixant son financement par des fonds publics.

- (275) Dans le cas d'entreprises auxquelles est confiée l'exécution d'un SIEG, afin de conclure si les mesures à l'examen constituent ou non un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, la Commission doit examiner le respect des conditions énoncées par la Cour dans son arrêt rendu dans l'affaire Altmark. Ces conditions peuvent être résumées comme suit:

- a) l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies («Altmark 1»);
- b) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente («Altmark 2»);
- c) la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations («Altmark 3»);

⁽⁷⁰⁾ Lettre de l'Italie du 18 février 2014, annexe 17.

⁽⁷¹⁾ Arrêt C-39/94 dans l'affaire Syndicat français de l'Express international (SFEI) et autres/La Poste et autres, Rec. 1996, p. I-3547, point 60, et arrêt C-342/96 dans l'affaire Royaume d'Espagne/Commission des Communautés européennes, Rec. 1999, p. I-2459, point 41.

⁽⁷²⁾ Arrêt Altmark, précité.

⁽⁷³⁾ Arrêt 173/73 dans l'affaire République italienne/Commission des Communautés européennes, Rec. 1974, p. 709, point 13.

d) lorsqu'une mission de SIEG n'est pas confiée à une entreprise dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations («Altmark 4»).

(276) La Commission évalue d'abord le respect du critère Altmark 2. Étant donné que les critères Altmark doivent être respectés de manière cumulative, le non-respect de l'une ou l'autre de ces conditions conduirait à conclure que la présence d'un avantage ne peut être exclue sur la base de ce critère, même si les services fournis par So.Ge.A.AL sont qualifiés de SIEG.

(277) En l'espèce, les paramètres pour le calcul de la compensation du gestionnaire de l'aéroport pour la prestation des SIEG n'ont pas été établis à l'avance. En fait, aucune référence explicite à une quelconque compensation à accorder par l'État au gestionnaire de l'aéroport pour la prestation de services aéroportuaires n'est faite dans la convention. Ce seul fait suffit pour conclure que le critère Altmark 2 n'est pas satisfait en l'espèce.

(278) Étant donné que les quatre conditions Altmark ne sont pas cumulativement respectées en l'espèce, la Commission conclut que la présence d'un avantage ne peut être exclue sur la base de ce critère, même dans la mesure où les services fournis par So.Ge.A.AL seraient qualifiés de SIEG.

12.1.1.4.2. Conformité au POEM

(279) 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»⁽⁷⁴⁾.

(280) En l'espèce, afin de déterminer si le financement public de l'aéroport d'Alghero conférerait à So.Ge.A.AL un avantage qu'elle n'aurait pu obtenir dans des conditions normales de marché, la Commission doit comparer le comportement des autorités publiques fournissant le financement en question à celui d'un investisseur en économie de marché guidé par des perspectives de rentabilité⁽⁷⁵⁾.

(281) 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, au-delà des répercussions sur les profits attendus par les entités publiques qui accordent les mesures. En effet, la Cour a précisé que le point pertinent dans le contexte d'une étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché consiste à 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 un tel apport en capital»⁽⁷⁶⁾.

(282) Dans l'arrêt Stardust Marine, la Cour a déclaré 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»⁽⁷⁷⁾.

(283) En outre, dans l'affaire EDF, la Cour a jugé 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»⁽⁷⁸⁾.

(284) Par conséquent, afin de pouvoir appliquer le POEM, la Commission doit se replacer au moment où chaque décision de fournir des fonds publics à So.Ge.A.AL a été prise. De même, la Commission doit en principe fonder

⁽⁷⁴⁾ Arrêt Stardust Marine, précité, point 69.

⁽⁷⁵⁾ Arrêt C-305/89 dans l'affaire Italie/Commission («ALFA Romeo»), Rec. 1991, p. I-1603, point 23; arrêt T-296/97 dans l'affaire Alitalia/Commission, Rec. 2000, p. II-03871, point 84.

⁽⁷⁶⁾ Arrêt C-40/85 dans l'affaire Belgique/Commission, Rec. 1986, p. I-2321.

⁽⁷⁷⁾ Arrêt Stardust Marine, précité, point 71.

⁽⁷⁸⁾ Arrêt C-124/10 P dans l'affaire Commission européenne/Électricité de France («EDF»), non encore publié au Recueil [2012], point 85.

son appréciation des décisions d'investissement motivées par la recherche d'un profit sur les informations et hypothèses qui étaient à la disposition des autorités publiques au moment où les décisions de fournir un financement à So.Ge.A.AL ont été prises. Le point 63 des lignes directrices relatives au secteur de l'aviation dispose que les arrangements conclus entre des compagnies aériennes et un aéroport peuvent être jugés conformes au principe de l'opérateur en économie de marché lorsqu'ils contribuent progressivement, d'un point de vue *ex ante*, à la rentabilité dudit aéroport. Si ce critère reflète la logique du critère de l'OEM, il n'a été explicité que récemment et concerne des arrangements individuels plutôt que des activités générales, comme c'est plus souvent le cas dans l'application du critère de l'OEM. Dès lors, la Commission reconnaît qu'il peut être difficile pour l'État membre pertinent et pour les opérateurs concernés de fournir des éléments de preuve contemporains complets en ce qui concerne des arrangements conclus plusieurs années auparavant et en tiendra compte lors de l'application du critère en cause dans le cas d'espèce.

i. Financement des infrastructures aéroportuaires (y compris les «aménagements et travaux») et de l'équipement

- (285) Comme mentionné au considérant 81, dans l'évaluation menée dans la présente décision, la Commission a analysé les subventions pour les infrastructures et l'équipement (mesure 3) ainsi que le financement des «aménagements et travaux» (mesure 2) conjointement, en tant que série de mesures finançant la création et la mise à niveau des infrastructures et de l'équipement.
- (286) Les coûts liés à la construction et à l'exploitation d'un aéroport, y compris les coûts d'investissement, sont normalement supportés par l'opérateur de l'aéroport de sorte que la couverture d'une partie de ces coûts le soulage d'une charge qu'il devrait normalement supporter.
- (287) Il convient de déterminer si, en fournissant les subventions d'investissement afin de financer les infrastructures, l'équipement, les aménagements et travaux à l'aéroport d'Alghero, les autorités publiques pouvaient raisonnablement escompter un retour sur investissement sous une forme quelconque et dans une mesure qui rendrait leurs investissements rentables pour elles.
- (288) L'Italie n'a pas explicitement fait valoir que les subventions d'investissement satisfaisaient au POEM. Elle n'a pas non plus présenté de plan d'affaires avec des calculs concernant la rentabilité escomptée des subventions d'investissement, qu'ils aient été réalisés *ex ante* ou reconstitués sur la base des informations disponibles et des évolutions prévisibles à l'époque.
- (289) En ce qui concerne les subventions accordées par l'État, il convient de noter qu'en contrepartie du droit de gérer les infrastructures aéroportuaires, So.Ge.A.AL paie une redevance de concession à l'État. L'Italie a fait valoir que les redevances de concession dues par les gestionnaires d'aéroports sont fixées par rapport aux volumes du trafic et ne visent pas à rémunérer des investissements d'État dans les infrastructures aéroportuaires. Rien n'indique que, lors du financement de certains investissements à l'aéroport d'Alghero, l'État pouvait escompter une augmentation du trafic et une augmentation liée des redevances de concession d'une ampleur suffisante pour rendre ses dépenses rentables.
- (290) La Commission considère qu'étant donné les incertitudes intrinsèques et substantielles liées aux projets d'infrastructure, les subventions d'investissement d'État ne sont pas conformes au type d'analyse qu'un investisseur prudent aurait entrepris pour ces projets. Étant donné l'absence d'indication que le financement en question devait produire un rendement normal, la Commission considère que le financement accordé par l'État après le 12 décembre 2000 ne respectait pas le POEM et conférait un avantage au gestionnaire de l'aéroport.
- (291) Le financement public pour l'équipement n'est pas davantage conforme au POEM, étant donné qu'il n'y avait ni plan d'affaires *ex ante*, ni analyse de sensibilité de toute hypothèse de rentabilité sous-jacente démontrant quel rendement financier la RAS pouvait raisonnablement tirer des subventions d'investissement qu'elle a accordées à So.Ge.A.AL. Il n'apparaît même pas clairement que la RAS pouvait escompter un quelconque rendement étant donné que, contrairement à l'État, elle ne reçoit pas de redevance de concession de So.Ge.A.AL.
- (292) En outre, à supposer même que les dividendes qu'elle pourrait recevoir et l'augmentation éventuelle de la valeur des actions qu'elle détient dans So.Ge.A.AL, en tant que son principal actionnaire, pourraient être considérés comme une source éventuelle de rendements financiers pouvant être pris en compte dans l'application du POEM dans ce contexte ⁽⁷⁹⁾, il suffit de noter que So.Ge.A.AL avait généré des pertes significatives au cours de chaque

⁽⁷⁹⁾ La Commission n'adopte pas une opinion définitive sur ce point dans la décision.

année de la période à l'examen (qui a débuté en 2000). Dès lors, ni l'État ni la RAS ne pouvait raisonnablement escompter que son financement des infrastructures ou de l'équipement à l'aéroport d'Alghero au cours de cette période améliorerait la situation financière de So.Ge.A.AL au point que cette dernière paierait des dividendes suffisants, ou que la valeur des parts de So.Ge.A.AL augmenterait par suite de ce financement au point de rendre le financement public «rentable». Ni l'Italie ni des tiers n'ont présenté d'éléments qui suggéreraient que tel soit le cas.

- (293) En conséquence, la mesure 2 et la mesure 3 ne satisfont pas au POEM et ont conféré un avantage économique à So.Ge.A.AL.

ii. Injections de capital entre 2000 et 2010

- (294) Tant l'Italie que So.Ge.A.AL a fait valoir que les injections de capital réalisées par les actionnaires publics de So.Ge.A.AL au cours de la période 2000-2010 respecteraient le POEM. Bien que le gestionnaire de l'aéroport ait constamment enregistré des pertes depuis 2000, il serait légitime de présumer que l'activité génère un rendement, notamment compte tenu de l'octroi imminent à So.Ge.A.AL de la concession «globale». En adoptant chacune des mesures en question, les actionnaires publics auraient agi comme des investisseurs prudents en économie de marché.
- (295) Étant donné qu'au moment où les injections de capital ont été décidées, So.Ge.A.AL était dans une situation financière précaire, la Commission a estimé à titre préliminaire, dans la décision de 2012, qu'un investisseur en économie de marché aurait exigé la mise en œuvre d'un plan pour restaurer la viabilité de l'entreprise. La Commission a considéré qu'un investisseur privé n'injecterait du capital neuf dans une entreprise dont le capital avait baissé sous le niveau légalement requis, comme c'était le cas de So.Ge.A.AL, que s'il pouvait escompter que l'entreprise redevienne viable dans des délais raisonnables. Aucun plan de ce genre n'avait été remis à la Commission à l'époque et, comme expliqué aux considérants 301 à 311, les divers plans d'affaires préparés par ou pour So.Ge.A.AL au cours de la période pendant laquelle des injections de capital ont été réalisées ne constituaient pas une base solide que des actionnaires guidés par des perspectives de rentabilité auraient jugée suffisante pour escompter un rendement raisonnable.
- (296) Au cours de l'enquête, l'Italie a remis à la Commission plusieurs documents dont elle a avancé qu'ils devaient être considérés comme étant les plans d'affaires sur lesquels les décisions de recapitaliser So.Ge.A.AL étaient basées. L'Italie a également avancé que, du point de vue d'un investisseur privé, la compensation des pertes de So.Ge.A.AL pourrait être valablement justifiée non seulement par la présence d'un programme de restructuration stratégique avec de bonnes perspectives de profits à long terme mais aussi par d'autres considérations que la simple rentabilité financière, notamment des objectifs d'intérêt public plus généraux tels que le développement régional. Les plans d'affaires présentés par l'Italie sont détaillés aux considérants 59 à 75.
- (297) À cet égard, les mesures mises en œuvre par l'État, la RAS et la SFIRS ne sont pas conformes au comportement d'un investisseur en économie de marché guidé par des perspectives de rentabilité. Au cours de la période de 2000 à 2010, l'État, la RAS et la SFIRS ont constamment fourni le soutien financier nécessaire pour maintenir So.Ge.A.AL en vie. La Commission considère que la situation financière de So.Ge.A.AL était telle qu'aucun investisseur privé n'aurait couvert ses pertes au cours d'une si longue période sans une évaluation préalable crédible et réaliste, démontrant qu'il serait plus rentable de continuer à couvrir les pertes plutôt que de restructurer l'entreprise.
- (298) La Commission ne peut non plus accepter l'argument de l'Italie selon lequel des objectifs d'intérêt public doivent être pris en compte lors de l'évaluation de la justification commerciale d'un investisseur public. Sur la base de la jurisprudence constante, si les actionnaires publics agissaient en tant qu'investisseur privé sur le marché, ils n'auraient pas été guidés par des objectifs d'intérêt public et l'investissement aurait dû être rentable en soi.
- (299) Étant donné qu'au cours de l'enquête, So.Ge.A.AL a avancé que la justification économique des mesures doit être appréciée séparément avant et après l'octroi de la concession globale en 2007, la Commission évalue successivement les injections de capital réalisées au cours de la période 2000-2007 et 2008-2010.

Injections de capital au cours de la période 2000-2007

- (300) So.Ge.A.AL a déclaré que les recapitalisations entreprises avant 2007 étaient guidées par la nécessité de préserver les activités de la société, en vue notamment de l'octroi imminent de la concession globale. Sur la base des informations disponibles au moment où les décisions d'injecter du capital dans l'entreprise ont été prises, la perspective de l'octroi de la concession globale revêtait une importance cruciale pour les actionnaires de So.Ge.A.AL.
- (301) En ce sens, la Commission considère que les plans d'affaires de So.Ge.A.AL ne peuvent être considérés comme une base réaliste pour prédire les futures performances de la société au cours de la période 2000-2010. Ces plans se référaient de façon isolée aux injections de capital qui seraient requises pour rendre le capital conforme aux exigences légales. En outre, ils ne contiennent pas d'indications du fait qu'au moment où les injections de capital à l'examen ont été décidées, les actionnaires publics de So.Ge.A.AL escomptaient un retour à la viabilité de l'entreprise et un rendement sur leur investissement (en termes de dividendes payés ou d'augmentation de la valeur des actions de l'entreprise) qui compenserait le montant du capital investi dans l'entreprise. Les plans ne contenaient pas non plus une analyse de scénarios alternatifs qu'un investisseur privé diligent exigerait avant d'entreprendre des injections substantielles en capital dans l'entreprise.
- (302) La Commission observe que seul un des documents mentionnés par l'Italie comme plans d'affaires est antérieur à la date de la première injection en capital. Bien que le plan d'affaires de 1999 mentionne que So.Ge.A.AL nécessiterait une recapitalisation, il ne présente pas d'évaluation démontrant qu'il serait plus rentable pour les actionnaires de la société de couvrir les pertes du gestionnaire de l'aéroport que d'adopter des mesures de restructuration visant à accroître l'efficacité du gestionnaire de l'aéroport dans un délai acceptable pour un investisseur privé. En outre, le plan d'affaires de 1999 n'indique pas que So.Ge.A.AL deviendrait rentable à la suite des injections de capital.
- (303) En outre, le plan d'affaires 1999 était basé sur l'hypothèse que So.Ge.A.AL se verrait octroyer la concession globale cette même année. La Commission considère qu'un investisseur privé prudent aurait réévalué la stratégie et envisagé des options de restructuration lorsqu'il est devenu évident que l'octroi de la concession serait retardé et que l'objectif d'un retour à la rentabilité n'allait pas être atteint.
- (304) Aucune mesure n'a non plus été proposée pour restructurer So.Ge.A.AL dans le plan Roland Berger, le seul plan d'affaires évaluant la situation financière de So.Ge.A.AL dans le cadre de deux scénarios — une concession «globale» par opposition à une concession «temporaire». Le plan Roland Berger concluait que So.Ge.A.AL continuerait à enregistrer des pertes dans un scénario de concession temporaire, sans toutefois proposer de mesures correctives. Un tel manque d'information aurait dissuadé tout investisseur privé de poursuivre la stratégie en question, notamment compte tenu de l'absence de toute certitude concernant la date effective de l'octroi de la concession globale à So.Ge.A.AL. La Commission relève également que le plan Roland Berger n'a pas été jugé suffisamment fiable par So.Ge.A.AL elle-même (voir considérant 57).
- (305) Le plan d'affaires 2005 a été élaboré en vue de l'octroi de la concession globale. S'il proposait une prévision des recettes et des coûts pour la durée de quarante ans de la concession concernant la gestion de l'aéroport, sur la base de l'hypothèse que la concession serait octroyée à So.Ge.A.AL en 2006, le plan ne proposait pas de mesures visant à remédier aux insuffisances des activités d'assistance en escale peu performantes, qui étaient considérées dans le plan Roland Berger de 2004 comme se situant sous la moyenne du secteur et comme devant continuer à générer des pertes à moyen terme.
- (306) Sur cette base, la Commission considère qu'aucun des plans susmentionnés ne constitue ce qu'un opérateur en économie de marché prudent aurait considéré comme une base fiable pour réaliser les investissements en question.

Injections de capital au cours de la période 2008-2010

- (307) Un investisseur privé aurait en tout état de cause réévalué la stratégie du plan d'affaires 2010, notamment étant donné qu'en vertu de l'article 14 bis de la convention, la concession devait être révoquée si So.Ge.A.AL ne parvenait pas à la viabilité dans un délai de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de cette concession, à savoir en 2011. Le plan de 2010 prévoyait toutefois le retour à la viabilité de l'entreprise un an seulement après 2011, à savoir en 2012, en tenant compte également d'une recapitalisation de l'entreprise envisagée pour 2010.

- (308) La décision des actionnaires de continuer à couvrir les pertes de So.Ge.A.AL sans programme de restructuration en place, même lorsque les performances économiques à la suite de l'octroi d'une concession globale ont montré qu'un saut de rentabilité dans les délais imposés par la convention était improbable, ne peut être assimilée au comportement d'un investisseur privé.
- (309) En outre, So.Ge.A.AL déclaré que des événements imprévus ont exercé un impact négatif sur ses résultats après 2007 et a notamment fait référence aux effets du ralentissement économique sur son chiffre d'affaires, en conséquence duquel l'entreprise aurait enregistré une baisse de 1,8 % du trafic des passagers. En outre, So.Ge.A.AL a fait valoir que le trafic n'a pas évolué comme prévu en raison du retard dans l'exécution des travaux d'infrastructure à l'aéroport et de l'absence de révision par l'ENAC du niveau des charges aéroportuaires.
- (310) À cet égard, la Commission relève que l'Italie n'a fourni aucun moyen d'évaluer les effets des événements imprévus en question. Rien ne prouve que la baisse de 1,8 % du trafic puisse être imputée à la crise économique.
- (311) Sur cette base, les décisions de recapitaliser So.Ge.A.AL ne semblent pas avoir été basées sur des évaluations économiques comparables à celles que, dans des circonstances pertinentes, un investisseur rationnel sur le marché privé, dans une situation similaire, aurait réalisées avant de procéder à ces investissements, afin de déterminer leur future rentabilité.
- (312) La Commission relève également que tant l'Italie que So.Ge.A.AL ont confirmé que les injections de capital ont été convenues initialement afin de satisfaire aux exigences réglementaires. Toutefois, la Commission considère que la conformité aux exigences réglementaires en matière de capital ne peut justifier en soi qu'un investisseur privé sur le marché injecte davantage de capital dans l'entreprise. Les investisseurs sont souvent tenus, en vertu de la loi, d'apporter des capitaux supplémentaires à des sociétés dont le capital est tombé en dessous d'un niveau déterminé à la suite de pertes ininterrompues. Des investisseurs privés confrontés à cette situation doivent également envisager toutes les autres possibilités — y compris celle de renoncer à leur investissement ou de le réduire ⁽⁸⁰⁾ — et choisir celle qui s'avère être la solution la plus saine sur le plan financier.
- (313) En conséquence, la Commission conclut que les décisions d'injection de capital dans So.Ge.A.AL n'ont pas satisfait au POEM et ont dès lors apporté à So.Ge.A.AL un avantage économique.

12.1.1.5. *Sélectivité*

- (314) Afin de relever du champ de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, une mesure d'État doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions». Dès lors, seules les mesures favorisant les entreprises qui accordent un avantage de manière sélective peuvent être qualifiées d'aides d'État.
- (315) En l'espèce, la Commission note que les mesures 1, 2 et 3 n'ont été accordées qu'à So.Ge.A.AL et sont dès lors sélectives au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

12.1.1.6. *Atteinte aux échanges et distorsion de la concurrence*

- (316) Pour être qualifiée d'aide d'État, une mesure financière doit affecter les échanges entre États membres et fausser ou menacer de fausser la concurrence. Dans son évaluation de ces deux conditions, la Commission est tenue non pas d'établir une incidence réelle de ces aides sur les échanges entre États membres et une distorsion effective de la concurrence, mais doit seulement examiner si ces aides sont susceptibles d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence ⁽⁸¹⁾. Lorsque l'aide accordée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges au sein de l'Union, ces dernières doivent être considérées comme étant affectées par cette aide.
- (317) Comme apprécié aux considérants 253 à 257, l'exploitation d'un aéroport constitue une activité économique. La concurrence a lieu, d'une part, entre les aéroports pour attirer les compagnies aériennes et le trafic aérien correspondant (passagers et fret) et, d'autre part, entre les gestionnaires d'aéroports, qui peuvent se livrer concurrence entre eux pour se voir confier la gestion d'un aéroport donné. À cet égard, la Commission souligne qu'en ce qui concerne notamment les transporteurs à bas coûts et les opérateurs charters, les aéroports qui ne sont pas situés dans les mêmes zones d'attraction et dans différents États membres peuvent également être en concurrence entre eux pour attirer ces compagnies aériennes.

⁽⁸⁰⁾ Voir communication de la Commission aux États membres (JO C 307 du 31.11.1993, p. 3), point 36.

⁽⁸¹⁾ Voir, par exemple, arrêt C-372/97 dans l'affaire Italie/Commission, Rec. 2004, p. I-3679, point 44.

- (318) Comme il a été mentionné au point 40 des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation et réaffirmé au point 45 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, il n'est pas possible d'exclure même les petits aéroports du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du traité au motif que leur financement par les autorités publiques ne pourrait fausser la concurrence ou affecter les échanges entre États membres. En outre, le point 45 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation déclare explicitement que «même 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».
- (319) L'aéroport d'Alghero dessert actuellement environ 1,5 million de passagers par an. Le plan d'affaires de 2005 fourni par l'Italie prévoyait une augmentation constante du nombre de passagers de 4,5 % jusqu'en 2010, de 2,6 % de 2011 à 2025 et de 3,78 % entre 2006 et 2025, pour atteindre environ 2 800 000 de passagers à l'approche de 2045. En outre, depuis 2000, l'aéroport d'Alghero assure la liaison avec un certain nombre de destinations internationales. À la lumière de ces faits, il convient de considérer que l'avantage économique conféré à So.Ge.A.AL au moyen des diverses mesures en cause a faussé ou menacé de fausser la concurrence et était à tout le moins susceptible d'altérer les échanges entre États membres.

12.1.1.7. Conclusion sur l'existence de l'aide

- (320) Par conséquent, la Commission considère que les injections de capital et le financement public pour les infrastructures, y compris les «aménagement et travaux», et l'équipement constituent une aide à So.Ge.A.AL.

12.1.2. Légalité de l'aide

- (321) Conformément à l'article 108, paragraphe 3, du traité, les États membres doivent notifier tous plans visant à accorder ou à modifier une aide et ne doivent pas mettre les mesures proposées à exécution, jusqu'à ce que la procédure de notification ait donné lieu à une décision finale.
- (322) Les mesures en cause ont toutes été mises en œuvre sans avoir été autorisées par la Commission. En outre, sur la base de l'appréciation dans les considérants 323 à 327, les mesures d'aide à l'examen en faveur de So.Ge.A.AL ne peuvent être considérées comme exemptées de l'obligation de notification sur la base de la décision SIEG de 2005, applicable aux aides accordées avant le 31 janvier 2012.
- (323) La décision SIEG de 2005 exemptait de l'obligation de notification les aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de SIEG qui satisfont aux conditions qui y sont stipulées. Plus particulièrement, la décision SIEG de 2005 a déclaré compatibles les aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées aux aéroports i) dont le trafic annuel ne dépasse pas un million de passagers, ii) dont le chiffre d'affaires total avant impôt est inférieur à 100 millions d'EUR pendant les deux exercices précédant celui de l'octroi du service d'intérêt économique général et qui reçoivent une compensation d'obligations de service public, dont le montant annuel est inférieur à 30 millions d'EUR.
- (324) La décision SIEG de 2005 s'appliquait uniquement aux aides sous forme de compensations de service public correspondant à de réels SIEG. Pour pouvoir bénéficier de cette exemption, la compensation des obligations de service public au titre de l'exploitation du SIEG devait en outre respecter les conditions spécifiques prévues aux articles 4, 5 et 6 de la décision.
- (325) L'article 4 de la décision SIEG de 2005 prévoit que le service d'intérêt économique général doit être confié à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes officiels indiquant notamment la nature et la durée des obligations de service public, les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation, ainsi que les mesures nécessaires pour éviter et, le cas échéant, récupérer les surcompensations. L'article 5 de la décision SIEG de 2005 dispose que le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable. Enfin, l'article 6 de la décision SIEG de 2005 prévoit que les États membres procèdent à des contrôles réguliers afin de s'assurer que les entreprises ne bénéficient pas d'une compensation excédant le montant déterminé conformément à l'article 5.

- (326) Selon l'Italie et So.Ge.A.AL, en l'espèce, la qualification de SIEG de la gestion de l'aéroport d'Alghero doit être déduite de la convention. Toutefois, aucune définition explicite de la prétendue mission de SIEG confiée à So.Ge.A.AL ni les règles régissant le droit de So.Ge.A.AL à une compensation n'étaient établies dans la convention. So.Ge.A.AL n'a pas davantage mis à la disposition de la Commission tout autre document exposant le champ des obligations d'intérêt public présumées dont elle devait s'acquitter. Par conséquent, la Commission considère que le prétendu mandat n'imposait pas de véritables obligations d'intérêt public au gestionnaire de l'aéroport. Il n'exposait pas davantage les paramètres pour le calcul, le contrôle et la révision de la compensation, ni les mesures nécessaires pour éviter de rembourser toute surcompensation. Les exigences des articles 4, 5 et 6 de la décision SIEG de 2005 concernant le contenu des mandats ne sont dès lors pas satisfaites.
- (327) La Commission considère que sur cette base, il ne peut être conclu que l'aide à So.Ge.A.AL ait été exemptée de l'exigence de notification sur la base de la décision SIEG de 2005.
- (328) Par conséquent, la Commission conclut que l'Italie n'a pas respecté l'obligation de suspension visée à l'article 108, paragraphe 3, du traité et les mesures en cause constituent une aide d'État illégale.

12.1.3. Compatibilité de l'aide avec le marché intérieur

- (329) Étant donné que les mesures 1, 2 et 3 constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, leur compatibilité avec le marché intérieur peut être évaluée à la lumière des exceptions visées aux paragraphes 2 et 3 de cet article et de l'article 106, paragraphe 2, du traité.

12.1.3.1. Applicabilité des lignes directrices relatives au secteur de l'aviation

- (330) L'article 107, paragraphe 3, du traité prévoit certaines exemptions à la règle générale visée à l'article 107, paragraphe 1, selon laquelle l'aide d'État est incompatible avec le marché intérieur. L'aide en question peut être évaluée sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, qui stipule 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.
- (331) Les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation offrent un cadre pour évaluer si l'aide aux aéroports peut être déclarée compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.
- (332) Conformément aux lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, la Commission considère que la «Communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales»⁽⁸²⁾ s'applique aux aides à l'investissement illégales en faveur des aéroports. À cet égard, si l'aide à l'investissement illégal a été accordée avant le 4 avril 2014, la Commission appliquera les règles de compatibilité en vigueur au moment où cette aide a été accordée. En conséquence, elle a appliqué les principes exposés dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation dans le cas des aides à l'investissement illégales aux aéroports accordées avant le 4 avril 2014. Pour une aide à l'investissement illégale accordée avant l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, lorsqu'il n'existait pas de critères de compatibilité pour les aides à l'investissement aux aéroports, la Commission doit en apprécier la compatibilité en se fondant directement sur l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, en tenant compte également de sa pratique décisionnelle. À cet égard, la Commission considère qu'aux fins de l'appréciation de la compatibilité des aides à l'investissement accordées à So.Ge.A.AL avant l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, les critères établis par ces lignes directrices doivent s'appliquer par analogie.
- (333) Conformément aux lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, la Commission considère que les dispositions de la «Communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales» ne doivent pas s'appliquer aux affaires en cours d'aides au fonctionnement illégales aux aéroports accordées avant le 4 avril 2014. La Commission a plutôt appliqué les principes établis dans les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation à toutes les affaires concernant des aides au fonctionnement aux aéroports (notifications en cours et aide illégale) même si l'aide a été accordée avant le 4 avril 2014.

⁽⁸²⁾ JO C 119 du 22.5.2002, p. 22.

12.1.3.2. Aides à l'investissement ou au fonctionnement

- (334) Conformément au point 25. r) des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, les aides à l'investissement sont définies comme «aides destinées à financer les immobilisations et, en particulier, le “déficit de financement des coûts du capital”». Conformément au point 25. r) des lignes directrices, les aides à l'investissement peuvent se présenter tant sous la forme d'un montant fixe (c'est-à-dire la couverture des coûts d'investissement initiaux) que sous la forme de versements par tranches (la couverture du coût du capital, en termes d'amortissement annuel et de coûts de financement).
- (335) L'aide au fonctionnement signifie la couverture de la totalité ou d'une partie des coûts d'exploitation d'un aéroport, définis comme étant «les coûts sous-jacents d'un aéroport relatifs à la fourniture de services aéroportuaires, y compris les catégories de coûts, telles que 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» ⁽⁸³⁾.
- (336) Au cours de l'enquête ⁽⁸⁴⁾, l'Italie a avancé que le financement public des investissements dans les infrastructures aéroportuaires pouvait généralement être apprécié:
- a) en tant qu'aide à l'investissement au niveau du montant total du financement mis à la disposition de So.Ge.A.AL pour couvrir les coûts d'investissement, ou à titre subsidiaire
 - b) en tant qu'aide au fonctionnement, équivalant à la différence entre une redevance de concession basée sur le marché, le cas échéant, et la redevance de concession effectivement due par le gestionnaire de l'aéroport pour le droit de gérer l'aéroport.
- (337) L'Italie a fait valoir qu'en l'espèce, le financement public en question ne doit pas être qualifié d'aide à l'investissement à So.Ge.A.AL. En effet, premièrement, l'État a conservé la propriété des infrastructures en question et, deuxièmement, avant la date d'octroi de la concession globale en 2007, le gestionnaire de l'aéroport n'était pas responsable des investissements dans les infrastructures à l'aéroport d'Alghero, mais agissait plutôt pour le compte de l'État pour la maintenance des infrastructures aéroportuaires.
- (338) À la lumière de la position adoptée par l'Italie et des définitions prévues dans les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, il peut être considéré que:
- a) les injections de capital opérées après le 12 décembre 2006, qui ont été utilisées pour couvrir les pertes d'exploitation annuelles de So.Ge.A.AL, constituent une aide au fonctionnement en faveur de So.Ge.A.AL;
 - b) le financement de l'État pour les infrastructures, les «aménagement et travaux» et l'équipement jusqu'à l'octroi de la concession globale en 2007 constitue une aide au fonctionnement en faveur de So.Ge.A.AL. En effet, avant cet octroi, le financement des investissements à l'aéroport d'Alghero n'incombait pas à So.Ge.A.AL, mais à l'État en tant que propriétaire de l'aéroport. Par conséquent, le financement de l'État pour les infrastructures, les «aménagement et travaux» et l'équipement n'exonérait pas So.Ge.A.AL des coûts d'investissement qu'elle aurait normalement dû supporter. Afin d'agir en conformité avec le POEM, l'État aurait dû demander une augmentation de la redevance de concession due par So.Ge.A.AL pour garantir la rentabilité de ses investissements. Il s'ensuit que l'aide revêt la forme d'une redevance de concession (qui, pour un gestionnaire de l'aéroport tel que So.Ge.A.AL, constitue un coût d'exploitation) qui était inférieure à ce qu'elle aurait dû être. Étant donné que, à la suite de l'octroi de la concession globale pour la gestion des infrastructures aéroportuaires, les investissements relevaient de la responsabilité de So.Ge.A.AL, le financement public de ces investissements constitue une aide à l'investissement. Toutefois, et en tout état de cause, la Commission a apprécié ci-après la compatibilité avec le marché intérieur du financement des investissements en infrastructure à Alghero i) dans l'hypothèse où ils constitueraient une aide à l'investissement (voir considérants 339 à 367) ainsi que ii) dans l'hypothèse où ils constitueraient une aide au fonctionnement (voir considérants 368 à 374). Au titre de son appréciation sous le point ii), la Commission a également analysé la compatibilité avec le marché intérieur des injections de capital (mesure 1), qui constituent clairement une aide au fonctionnement.

12.1.3.3. Compatibilité de l'aide pour les infrastructures et l'équipement (mesures 2 et 3) dans l'hypothèse où il s'agit d'une aide à l'investissement

- (339) La Commission relève premièrement que, conformément aux lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, les coûts admissibles des investissements réalisés dans un aéroport doivent se limiter à la construction des infrastructures et des équipements aéroportuaires proprement dits (pistes, terminaux, tarmacs, tour de

⁽⁸³⁾ Point 25. v), des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

⁽⁸⁴⁾ Lettre de l'Italie du 8 mai 2014.

contrôle aérien) ou de soutien direct (installations incendie, équipements de sécurité ou de sûreté). Les coûts admissibles doivent exclure les coûts non directement liés aux activités de base de l'aéroport et qui comprennent, entre autres, la construction, le financement, l'exploitation et la location d'espaces et de biens immobiliers, non seulement pour des bureaux et le stockage, mais également pour les hôtels et les entreprises industrielles dans l'enceinte de l'aéroport, ainsi que les magasins, les restaurants et les parkings.

- (340) En l'espèce, les fonds publics étaient destinés au financement du nouveau terminal de passagers, à la rénovation de l'ancien terminal, la mise à niveau de la voie de circulation, l'élargissement des zones de parking pour avions, la mise à niveau de la piste, la réalisation du système de contrôle des bagages et la mise en œuvre d'un système de contrôle du périmètre. Ces coûts d'investissement sont admissibles au financement en vertu des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation.
- (341) En ce qui concerne la compatibilité avec le marché intérieur du financement public à l'examen, conformément au point 61 des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, la Commission examine en particulier si:
- la construction et l'exploitation de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini (développement régional, accessibilité, etc.);
 - l'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé;
 - l'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme, notamment au regard de l'utilisation des infrastructures existantes;
 - l'accès à l'infrastructure est ouvert à tous les utilisateurs potentiels de manière égale et non discriminatoire;
 - le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.
- (342) Outre l'exigence de satisfaire aux critères de compatibilité spécifiés dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, 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 ⁽⁸⁵⁾. Par conséquent, outre les critères énumérés au considérant 341, la Commission a évalué l'effet incitatif ainsi que la nécessité et la proportionnalité de l'aide en question.

i. Objectif d'intérêt général clairement défini

- (343) Les mesures à l'examen visaient notamment le financement de la construction d'un nouveau terminal d'une capacité de 2 millions de passagers car l'ancien terminal (d'une capacité de 800 000 passagers) était déjà congestionné en 2003 ⁽⁸⁶⁾. En outre, l'aide à l'investissement était utilisée pour financer un certain nombre de mesures qui contribuaient à l'adaptation de l'aéroport aux nouvelles exigences de sûreté et de sécurité en vue de le maintenir totalement opérationnel.
- (344) Selon l'Italie, l'objectif global du financement des infrastructures à l'aéroport d'Alghero était le développement d'infrastructures de transport sûres et viables et de la connectivité régionale. Selon le pays, les aéroports régionaux ont un rôle catalyseur à jouer en promouvant l'accessibilité des zones d'attraction et les investissements en cause améliorent la sûreté, la sécurité et l'efficacité de l'aéroport, tout en contribuant à la réalisation d'objectifs de développement régional plus larges.
- (345) En outre, l'Italie souligne que le PIB par habitant en Sardaigne est, en moyenne, beaucoup plus bas qu'en Italie, et que le taux de chômage est nettement supérieur à la moyenne italienne. Par exemple, entre 2003 et 2012, le taux de chômage moyen en Sardaigne était de 13,3 % contre 7,9 % en Italie. Par conséquent, toute augmentation des flux de trafic résultant du développement des infrastructures à l'aéroport d'Alghero est susceptible d'apporter avec elle des bienfaits sociaux et économiques à la Sardaigne, en termes de cohésion économique et sociale, ainsi qu'au développement de l'île.
- (346) Ces observations correspondent aux conclusions du rapport Accuracy, qui reconnaissait que le développement du secteur du transport aérien en Sardaigne est particulièrement important pour son développement régional. Le rapport Accuracy met en exergue un exemple de l'ampleur potentielle des retombées économiques positives résultant du développement des infrastructures aéronautiques en Sardaigne. Selon une étude mentionnée dans le rapport Accuracy, le développement de l'infrastructure du transport aérien à l'aéroport de Cagliari (basé en Sardaigne) a entraîné des effets économiques positifs d'environ 140 millions d'EUR par an.

⁽⁸⁵⁾ Voir, par exemple, la décision de la Commission dans l'affaire SA.34586 — Grèce — Modernisation de l'aéroport de Chania, considérant 49.

⁽⁸⁶⁾ La «reconstruction» de l'ancien terminal mentionnée dans le tableau 5 ci-dessus concerne l'extension/la construction du nouveau terminal et est dès lors comprise dans la description de l'aide pour le nouveau terminal.

- (347) En outre, le seul mode de transport aisé de/vers la Sardaigne est le transport aérien, en dehors des services de transport par transbordeur, qui impliquent cependant des délais de déplacement considérablement plus longs. Par exemple, bien que la Sardaigne soit desservie par des liaisons en transbordeur depuis l'Espagne et l'Italie continentale, la durée moyenne d'un voyage en transbordeur est supérieure à neuf heures.
- (348) Le développement des infrastructures à l'aéroport d'Alghero faisait dès lors partie des plans de la Sardaigne pour améliorer la connectivité par le développement des aéroports régionaux. En conséquence, la Commission peut conclure que le financement public prévu pour l'amélioration des infrastructures à l'aéroport d'Alghero répond aux objectifs clairement définis visant à améliorer des infrastructures de transport sûres et viables et l'accessibilité régionale. Par conséquent, le développement des infrastructures à l'aéroport d'Alghero était dans l'intérêt commun, étant donné que les investissements devaient générer des effets positifs externes en termes de développement économique et social.

ii. Nécessité et proportionnalité des infrastructures pour l'objectif fixé

- (349) Une aide à l'investissement ne peut être déclarée compatible avec le marché intérieur que lorsqu'elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé d'intérêt général. Tel est notamment le cas lorsque l'investissement ne constitue pas un dédoublement d'une infrastructure existante sous-utilisée.
- (350) L'aide d'État pour financer les investissements à l'aéroport d'Alghero était requise afin d'accroître la capacité de l'aéroport et assurer dès lors sa viabilité à long terme. Avant que les investissements n'aient été entrepris, la capacité de l'aéroport d'Alghero n'était que de 800 000 passagers. L'aéroport d'Alghero avait été confronté à des contraintes de capacité en 2003 et 2004, et, par conséquent, des investissements étaient nécessaires pour lui permettre de recevoir davantage de passagers. En outre, certaines améliorations requises pour satisfaire aux normes de sécurité ont été mises en œuvre, ce qui a facilité une meilleure utilisation des infrastructures aéroportuaires existantes et, partant, contribué au développement régional et à la connectivité de la zone d'attraction de l'aéroport.
- (351) Les investissements ont entraîné une augmentation de la capacité de l'aéroport, de 800 000 passagers en 2003 à 2 millions de passagers en 2004. Depuis 2011, le trafic de passagers à l'aéroport a atteint environ 70 % de la capacité de l'aéroport. Selon l'Italie, le trafic de passagers aurait atteint des niveaux plus élevés s'il n'y avait pas eu de crise financière.
- (352) Le rapport Ecorys reconnaît que le développement du tourisme nécessitait l'élargissement de la capacité du terminal de l'aéroport d'Alghero afin de faire face à la croissance attendue du trafic. Comme mentionné ci-dessus, selon le rapport Ecorys, avant que les investissements ne soient entrepris à l'aéroport d'Alghero, le développement du secteur du tourisme était entravé par une absence de connectivité internationale. En effet, le plan d'affaires de So.Ge.A.AL de 2004 prévoyait que le nombre total de passagers à l'aéroport augmenterait d'environ 30 % en 2008 par rapport aux niveaux antérieurs à l'élargissement de la capacité aéroportuaire en 2004. Ce niveau de trafic des passagers n'aurait pu être atteint sans les investissements.
- (353) En outre, les nouveaux investissements ne constituent pas une duplication d'infrastructures non rentables existantes étant donné que les trois aéroports les plus proches ne sont pas situés dans la même zone d'attraction (voir considérant 33). Bien que l'aéroport d'Alghero soit l'un des trois aéroports de Sardaigne (avec Cagliari et Olbia) qui sont desservis par des compagnies aériennes commerciales, aucun des deux autres aéroports n'est situé dans la même zone d'attraction. Olbia et Cagliari sont respectivement situés à 128 km et 235 km de l'aéroport d'Alghero. Dans sa décision de 2007, la Commission a conclu que l'aéroport d'Alghero n'est pas substituable par ces deux autres aéroports, en raison de sa situation et des caractéristiques du réseau des transports en Sardaigne. Les investissements ne constituaient dès lors pas une duplication d'infrastructures non rentables existantes.
- (354) La Commission peut dès lors conclure que les investissements ayant bénéficié d'un soutien étaient nécessaires et proportionnés aux objectifs de connectivité et de développement économique régional, à l'avancement desquels les mesures en cause contribuent effectivement.

iii. Perspectives d'utilisation à moyen terme, notamment en ce qui concerne l'utilisation d'infrastructures existantes

- (355) Les investissements ont permis à l'aéroport d'Alghero d'être en conformité avec les exigences de sécurité aéroportuaire et de s'adapter aux besoins de transport dans sa zone d'attraction.

- (356) Lors de l'octroi de la concession «globale» pour la gestion de l'aéroport d'Alghero, So.Ge.A.AL déployait un programme d'investissement pour adapter les infrastructures et l'équipement aéroportuaires afin de faire face à l'augmentation du nombre de passagers transportés. Au total, sur la base du plan d'affaires 2005, les investissements prévus à l'aéroport d'Alghero au cours de la période de la concession se sont élevés à 143,3 millions d'EUR ⁽⁸⁷⁾.
- (357) Le plan d'affaires de 2004 de So.Ge.A.AL prévoyait que le nombre total de passagers à l'aéroport d'Alghero augmenterait d'environ 30 % en 2008 par rapport aux niveaux antérieurs à l'élargissement de la capacité de l'aéroport en 2004. Ce niveau de trafic des passagers n'aurait pu être accueilli sans les investissements à l'examen en l'espèce. Les évolutions ultérieures confirment dans l'ensemble ces attentes. En effet, So.Ge.A.AL a pu parvenir à une croissance significative de son trafic conforme à ses attentes. À partir de 2011, le trafic des passagers à l'aéroport a atteint environ 70 % de la capacité de l'aéroport. Selon l'Italie, le trafic des passagers aurait atteint des niveaux plus élevés si la crise financière n'avait pas eu lieu.
- (358) En conséquence, la Commission conclut qu'à moyen terme, les infrastructures mises à niveau offraient de bonnes perspectives d'utilisation.

iv. Accès égal et non discriminatoire aux infrastructures

- (359) Selon les informations soumises par l'Italie, et indépendamment de toute différenciation des prix justifiée qui aurait été appliquée dans certains contrats conclus avec des compagnies aériennes, les infrastructures ont toujours été ouvertes à tous les utilisateurs potentiels, sans discrimination.

v. Le développement des échanges n'est pas altéré dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union

- (360) Jusqu'en 2005, Alghero était considéré comme un aéroport de catégorie D, tel que défini par le point 15 des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation. Les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation indiquaient que le financement des aéroports de catégorie D n'est pas susceptible de fausser la concurrence ou d'altérer les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Sur cette base, dans la décision de 2012, la Commission a considéré qu'avant 2005, l'aide n'altérerait pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Ni l'Italie ni les parties intéressées n'ont contesté cette conclusion préliminaire au cours de l'enquête.
- (361) Par ailleurs, aucun autre aéroport n'est situé dans la même zone d'attraction. Comme indiqué au considérant 33, l'aéroport le plus proche est situé à plus de 120 km, dans une région où les liaisons routières sont médiocres, ce qui renforce la conclusion que l'aéroport d'Alghero n'est pas substituable, dans une mesure significative, par les autres aéroports sardes du point de vue des passagers.
- (362) En conséquence, la Commission conclut que le financement accordé pour l'amélioration des infrastructures (y compris les «aménagements et travaux») et de l'équipement de l'aéroport d'Alghero n'a pas faussé la concurrence dans une mesure contraire aux intérêts de l'Union.

vi. Effet incitatif, nécessité et proportionnalité de l'aide

- (363) La Commission doit également établir si l'aide d'État accordé à l'aéroport d'Alghero a modifié le comportement de l'entreprise bénéficiaire de telle façon qu'elle entame une activité qui contribue à la réalisation d'un objectif d'intérêt public i) qu'elle ne réaliserait pas sans l'aide, ou ii) qu'elle réaliserait de manière plus restreinte ou différente. En outre, l'aide n'est considérée proportionnée que si le même résultat n'aurait pas pu être atteint avec moins d'aide et moins de distorsions. Cela signifie que le montant et l'intensité de l'aide doivent être limités au minimum nécessaire pour que l'activité aidée ait lieu.
- (364) En l'espèce, les aides à l'investissement concernaient principalement la mise à niveau de l'aire de trafic, des pistes et de la voie de circulation, ainsi que du terminal. Les longs délais d'amortissement des investissements en infrastructure, conjugués aux complexités et risques importants inhérents aux grands projets, impliquent qu'il peut s'avérer difficile d'attirer des capitaux privés. Les petits aéroports, tels que celui d'Alghero, peuvent être confrontés à des difficultés particulières pour attirer des capitaux privés au prix approprié pour pouvoir entreprendre les projets d'infrastructure nécessaires.

⁽⁸⁷⁾ Comme prévu par le «Programma di Intervento "Investimenti" of the Programma di sviluppo per l'affidamento della gestione quarantennale» approuvé en septembre 2005.

- (365) Selon les informations soumises par l'Italie, en l'absence des aides, ces investissements n'auraient pu être réalisés. En effet, compte tenu de la situation financière de So.Ge.A.AL, qui a accumulé des pertes, au cours de la période 2000-2010 à l'examen, d'une ampleur telle qu'elles ont nécessité plusieurs injections de capital de la part des autorités publiques, il est clair que So.Ge.A.AL n'était pas en mesure de contribuer nettement plus au financement de ces investissements qu'elle ne l'a réellement fait et qu'elle n'avait pas la possibilité d'obtenir un financement extérieur sur le marché. On peut donc considérer que les mesures d'aide en cause étaient nécessaires et proportionnées à la nécessité de répondre à la demande escomptée des compagnies aériennes et des passagers dans la zone d'attraction.
- (366) La Commission considère dès lors que l'aide est limitée au minimum nécessaire pour que l'activité aidée ait lieu.

vii. Conclusion

- (367) La Commission considère que si les mesures à l'examen, qui prévoient un soutien public aux investissements dans l'infrastructure à l'aéroport d'Alghero, étaient considérées comme une aide à l'investissement, elles sont compatibles avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

12.1.3.4. *Compatibilité de l'aide à So.Ge.A.AL (mesures 1, 2 et 3) avec le marché intérieur dans l'hypothèse où elle constitue une aide au fonctionnement*

- (368) Les aides au fonctionnement octroyées avant l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, à savoir avant le 4 avril 2014, peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur dès lors que les conditions suivantes sont remplies:
- a) contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini: cette condition est remplie, notamment, si l'aide renforce la mobilité des citoyens de l'Union et la connectivité des régions ou favorise le développement régional ⁽⁸⁸⁾;
 - b) caractère approprié de l'aide d'État en tant qu'instrument d'intervention: les États membres doivent démontrer que l'aide constitue un instrument approprié pour atteindre l'objectif poursuivi ou résoudre les problèmes ciblés ⁽⁸⁹⁾;
 - c) nécessité de l'intervention publique: l'aide doit cibler les situations dans lesquelles elle peut conduire à une amélioration substantielle que le marché n'est pas en mesure de fournir lui-même ⁽⁹⁰⁾;
 - d) présence d'un effet incitatif: cette condition est remplie s'il est probable qu'en l'absence d'aide au fonctionnement, et compte tenu de la présence éventuelle d'aides à l'investissement et du niveau de trafic, le niveau d'activité économique de l'aéroport concerné serait sensiblement réduit ⁽⁹¹⁾;
 - e) proportionnalité du montant de l'aide (aide limitée au minimum nécessaire): pour être proportionnées, les aides au fonctionnement en faveur des aéroports doivent se limiter au minimum nécessaire pour réaliser l'activité bénéficiant de l'aide ⁽⁹²⁾;
 - f) prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges ⁽⁹³⁾.
- (369) Les diverses mesures d'aide au fonctionnement octroyées à So.Ge.A.AL, qui incluaient notamment plusieurs injections de capital, visaient à permettre à l'entreprise de disposer d'un capital suffisant pour continuer à opérer de façon viable, tant d'un point de vue économique que juridique. De même, les décisions des autorités publiques de financer certains investissements sans exiger une augmentation correspondante des redevances de concession payées par So.Ge.A.AL ont également contribué à maintenir l'entreprise à flot, étant donné que des redevances de concession plus élevées se seraient traduites par des coûts d'exploitation plus élevés, aggravant la situation financière de l'entreprise. Par conséquent, toutes ces mesures ont contribué à maintenir l'aéroport d'Alghero opérationnel. Compte tenu du rôle joué par l'aéroport dans l'accessibilité de la région et le développement économique régional, comme expliqué aux considérants 343 à 348, la Commission considère que l'aide au fonctionnement accordée à So.Ge.A.AL a contribué à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun.

⁽⁸⁸⁾ Points 137 et 113 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

⁽⁸⁹⁾ Points 137 et 120 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

⁽⁹⁰⁾ Points 137 et 116 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

⁽⁹¹⁾ Points 137 et 124 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

⁽⁹²⁾ Points 137 et 125 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

⁽⁹³⁾ Points 137 et 131 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

- (370) Étant donné que l'aéroport d'Alghero était déficitaire au cours de la période à l'examen (voir tableau 3), c'est l'aide au fonctionnement qui a permis à l'aéroport de poursuivre les activités assurant la connectivité de la région de Sardaigne. Dès lors, la Commission considère que l'aide au fonctionnement accordée à l'aéroport d'Alghero était un instrument approprié pour réaliser l'objectif d'intérêt commun.
- (371) En ce qui concerne la nécessité de l'aide, les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation exigent que l'aide au fonctionnement apporte une amélioration sensible que le marché lui-même ne peut offrir. La Commission considère que tel est le cas étant donné que, sans l'aide en question, So.Ge.A.AL aurait probablement été contrainte de quitter le marché, privant la Sardaigne d'une infrastructure de transport qui joue un rôle important dans son accessibilité et son développement (tourisme).
- (372) En outre, en l'absence de l'aide, les activités du bénéficiaire se seraient réduites de façon significative ou auraient même cessé. Les mesures à l'examen étaient limitées au minimum nécessaire pour compenser les pertes et permettre à So.Ge.A.AL de respecter les exigences en matière de fonds propres et continuer d'opérer de façon viable. Ces mesures étaient nécessaires pour maintenir l'entreprise à flot, même en tenant compte des effets de toutes les autres aides (au fonctionnement et à l'investissement) à l'examen. Par conséquent, la Commission conclut que toutes les aides au fonctionnement accordées à So.Ge.A.AL étaient nécessaires et limitées au minimum nécessaire pour que l'activité aidée ait lieu.
- (373) Comme mentionné ci-dessus, aucun autre aéroport n'est situé dans la même zone d'attraction. En outre, l'Italie a confirmé que les infrastructures aéroportuaires sont mises à la disposition de toutes les compagnies aériennes à des conditions non discriminatoires.
- (374) Sur cette base, la Commission conclut que les conditions de compatibilité prévues par les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation sont respectées et, dès lors, que les mesures sont compatibles avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c).

12.2. MESURES EN FAVEUR DES COMPAGNIES AÉRIENNES OPÉRANT À L'AÉROPORT

12.2.1. Existence de l'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité

- (375) Dans la présente section, la Commission évalue si les divers contrats entre So.Ge.A.AL et plusieurs compagnies aériennes qui relèvent du champ de l'enquête constituent des aides d'État aux compagnies aériennes concernées au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

12.2.1.1. Ressources d'État et imputabilité à l'État

- (376) Aucun avantage économique découlant des relations contractuelles avec les compagnies aériennes opérant à l'aéroport d'Alghero n'a été accordé directement par l'État, mais par le gestionnaire de l'aéroport, qui appartient à l'État, So.Ge.A.AL. En supposant qu'un tel avantage économique existe dans l'un des contrats à l'examen, il est nécessaire d'établir si cet avantage a été financé par des ressources d'État et est imputable à l'État.
- (377) Selon une jurisprudence constante, les ressources des entreprises publiques (à savoir, les entreprises sur lesquelles les autorités publiques peuvent exercer, directement ou indirectement une influence dominante) peuvent également être qualifiées de ressources d'État car ces ressources «restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes»⁽⁹⁴⁾. Conformément à cette jurisprudence, étant donné que So.Ge.A.AL est une entreprise publique, ses ressources doivent être considérées comme ressources d'État aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du traité. En effet, conformément à l'article 2 de la directive «transparence», l'influence dominante des pouvoirs publics sur l'entreprise est présumée lorsque ceux-ci : détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise; ou disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise; ou peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise. Dans le cas de So.Ge.A.AL, il s'avère que ces trois critères non cumulatifs pour présumer une influence dominante de l'État sont tous remplis.
- (378) So.Ge.A.AL et Ryanair contestent l'imputabilité à l'État des contrats avec les compagnies aériennes tandis que l'Italie et Unioncamere la confirment.

⁽⁹⁴⁾ Voir, par exemple, les arrêts dans l'affaire C-278/00, Grèce/Commission, Rec. 2004, p. I-03997, dans l'affaire C-482/1999, France/Commission, Rec. 2002, p. I-04397, et dans les affaires jointes C-328/1999 et C-399/00, Italie et SIM 2 Multimedia/Commission, Rec. 2003, p. I-04035, point 33.

- (379) Tant So.Ge.A.AL que Ryanair ont avancé, au cours de l'enquête, que les contrats conclus par l'aéroport d'Alghero avec les compagnies aériennes ne pouvaient être imputés à l'État que sur la base d'une constatation objective démontrant que l'État était intervenu dans la décision de So.Ge.A.AL de conclure les contrats de façon à les déterminer ou les influencer, en ce sens que So.Ge.A.AL aurait adopté un comportement différent si elle avait pu prendre une décision indépendante; elles ont affirmé que ce n'avait pas été le cas pour aucun des actionnaires publics de So.Ge.A.AL. Sur la base de la jurisprudence, les contrats conclus par So.Ge.A.AL avec les compagnies aériennes opérant à l'aéroport ne peuvent être considérés comme contenant une aide d'État conformément à l'article 107, paragraphe 1, du traité que si l'État a été en position de contrôler So.Ge.A.AL et si les autorités publiques ont «été impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans l'adoption de ces mesures». Toutefois, «il ne saurait être exigé qu'il soit démontré, sur le fondement d'une instruction précise, que les autorités publiques ont incité concrètement l'entreprise publique à prendre les mesures d'aide en cause»⁽⁹⁵⁾. Afin de conclure si une mesure spécifique peut être imputée à l'État, la Commission peut fonder son raisonnement sur 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⁽⁹⁶⁾.
- (380) Ainsi que la Cour l'a établi dans l'arrêt *Stardust Marine*, l'imputabilité d'une mesure à l'État peut être établie soit par des indicateurs «organiques» ou «structurels», soit par des indications que l'État a été impliqué dans la décision qui a mené à la mesure concrète ou qu'il était improbable qu'il en ait été absent. Dans le même arrêt, la Cour a établi un ensemble non exhaustif d'indices éventuels pour la question de l'imputabilité de l'État, tels que détaillés au considérant 268: le fait que l'entreprise par l'intermédiaire de laquelle l'aide a été accordée devait tenir compte des directives émanant d'organismes gouvernementaux; l'intégration de l'entreprise publique dans les structures de l'administration publique; la nature de ses activités et l'exercice de celles-ci sur le marché dans des conditions normales de concurrence avec des opérateurs privés; le statut juridique de l'entreprise; l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques sur la gestion de l'entreprise; et 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.
- (381) L'enquête, en l'espèce, a confirmé que la conclusion des contrats avec les compagnies aériennes est imputable à l'État.
- (382) Premièrement, la propriété publique de So.Ge.A.AL, qui se traduit par l'intégralité des voix dans l'assemblée des actionnaires et le conseil d'administration, implique que l'État doit être considéré comme exerçant une influence sur les processus décisionnels de So.Ge.A.AL et comme étant impliqué dans les décisions prises par l'entreprise. La Sardaigne, compte tenu de sa participation dans So.Ge.A.AL, dispose d'une majorité des voix au sein de l'assemblée des actionnaires. Conformément aux statuts de So.Ge.A.AL, chaque action nominale donne droit à une voix au sein de l'assemblée générale des actionnaires. Les membres du conseil d'administration sont désignés pour représenter proportionnellement les participations des actionnaires majoritaires et des actionnaires minoritaires.
- (383) Deuxièmement, la Commission relève qu'à aucun moment l'Italie n'a fait valoir que la décision de conclure des contrats avec les compagnies aériennes a été prise par So.Ge.A.AL de manière autonome, sans implication de ses actionnaires. Au contraire, par lettre du 18 février 2014, l'Italie a déclaré que:
- les contrats avec les compagnies aériennes ont été négociés par le directeur général de So.Ge.A.AL;
 - le directeur général a informé le conseil d'administration de l'avancement des négociations, du contenu des contrats et des perspectives d'évolution des contrats en question;
 - le conseil d'administration a approuvé de manière générale, à l'unanimité des voix, les conditions des contrats avec les compagnies aériennes avant leur signature.
- (384) En outre, l'Italie a précisé que la conclusion des contrats avec les compagnies aériennes opérant à l'aéroport pour la promotion ou le démarrage de nouvelles liaisons au départ d'Alghero a été réalisée en accord avec la Sardaigne et faisait partie intégrante de la stratégie de la Sardaigne visant à accroître les flux de touristes vers et au départ de l'île⁽⁹⁷⁾. En outre, la Commission considère que la nature des activités de So.Ge.A.AL (gestion de l'aéroport) constitue une autre indication du fait que les mesures en cause sont imputables à l'État étant donné que les aéroports régionaux sont souvent perçus par les autorités locales et régionales comme un outil important pour promouvoir le développement économique local.
- (385) Troisièmement, dans ce qui suit, la Commission montre qu'il existe des indices suffisants quant au fait que les autorités régionales ont en réalité encouragé la conclusion des contrats en question, notamment — mais de manière non exhaustive — les contrats avec la principale compagnie aérienne opérant à l'aéroport, Ryanair. Ces indications constituent une preuve de l'imputabilité à l'État au sens de la jurisprudence *Stardust Marine*⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁵⁾ Arrêt *Stardust Marine*, précité, points 52 et 53.

⁽⁹⁶⁾ Arrêt *Stardust Marine*, précité, point 56.

⁽⁹⁷⁾ Lettre de l'Italie du 18 février 2014, annexe A.

⁽⁹⁸⁾ Arrêt dans l'affaire C-482/1999, France/Commission, précité.

- i. Les autorités régionales étaient informées des coûts résultant des contrats avec les compagnies aériennes et devaient y contribuer
- (386) Les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration présentés par l'Italie au cours de l'enquête démontrent que la Sardaigne était informée et consultée en ce qui concerne la négociation et a accepté la conclusion de contrats avec les compagnies aériennes opérant à l'aéroport d'Alghero.
- (387) À titre d'exemple, le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 9 mars 2000 indique que le conseil d'administration a approuvé à l'unanimité les contrats avec les compagnies aériennes proposés par So.Ge.A.AL. So.Ge.A.AL a notamment rendu compte des négociations avec Volare, Ryanair, Italoair, Alpi Eagles, Air Dolomiti, Azzura et Gandalf Air. En ce qui concerne Volare, il a été signalé qu'un nouveau contrat en cours de négociation prévoyait un paiement forfaitaire de 4 550 000 EUR par mouvement de trafic aérien («ATM») et 3 000 EUR par passager pour un coefficient d'occupation de 60 %. Le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 18 décembre 2006 démontre que le conseil d'administration était informé de l'évolution des négociations du contrat 2007 avec Germanwings.
- (388) La consultation et l'accord des autorités publiques concernant les contrats conclus avec les compagnies aériennes opérant à l'aéroport ne se limitaient dès lors pas à Ryanair. Par exemple, sur la base du procès-verbal du conseil d'administration du 10 février 2002, le démarrage par le transporteur français Auris d'une liaison avec Paris n'a été décidé que sous réserve de l'accord explicite des actionnaires, y compris leur engagement à couvrir toute obligation financière résultante.
- (389) L'implication des autorités publiques dans la décision de conclure des contrats régissant les activités de divers transporteurs à l'aéroport d'Alghero comme détaillé aux considérants 382 à 388 constitue une forte indication du fait que les autorités publiques étaient généralement impliquées dans la conclusion de tels contrats, même pour les transporteurs non mentionnés dans les éléments de preuve détaillés aux considérants 382 à 388.
- ii. Lors de la conclusion des contrats, So.Ge.A.AL a agi sur mandat des autorités publiques
- (390) La Commission considère qu'il existe des indications suffisantes que la conclusion des contrats avec les compagnies aériennes a été encouragée et coordonnée par l'État. Par exemple, selon le procès-verbal de l'assemblée des actionnaires du 5 octobre 2001, So.Ge.A.AL négociait «en accord avec les actionnaires» le démarrage d'une liaison importante pour la Sardaigne, à savoir la liaison Alghero-Londres, et supportait temporairement les coûts résultants, «qui auraient dû être supportés par les entités publiques».
- (391) Les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration démontrent également que, en concluant les contrats avec les compagnies aériennes, la direction devait prendre en compte les exigences des autorités publiques. À titre d'exemple, lors de la réunion du conseil d'administration du 30 juillet 2004, le président du conseil a fait part d'une réunion entre différentes entités régionales sur le développement potentiel des activités de Ryanair à l'aéroport. Des assurances ont été exigées de la Sardaigne en ce qui concerne le financement par les fonds régionaux des coûts liés aux initiatives de développement du trafic.
- (392) Le fait que, lors de la conclusion des contrats en question, So.Ge.A.AL ait agi sous l'influence de la Sardaigne ressort également de façon manifeste du contrat ASA 2000 signé avec Ryanair, qui établit que «So.Ge.A.AL, ayant suscité l'intérêt des organismes institutionnels du territoire, dont le gouvernement régional autonome, et ayant reçu de nombreuses marques d'intérêt et d'accord concernant l'initiative en question, conclut avec la susnommée [à savoir Ryanair] le paiement d'une contribution économique suffisante pour couvrir l'intégralité de la réalisation du présent contrat» (préambule).
- (393) Selon le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 17 juillet 2009, il est clair que So.Ge.A.AL a considéré les contributions de co-marketing à Ryanair comme le résultat de choix politiques au niveau régional. En conséquence, So.Ge.A.AL a considéré que les moyens financiers nécessaires devaient être garantis par les autorités régionales. L'entreprise s'est également renseignée sur la marge de négociation avec le transporteur, le cas échéant, «étant donné que les actionnaires de So.Ge.A.AL n'avaient pas donné au conseil un mandat pour résilier le contrat avec la compagnie aérienne».

- (394) Au cours de l'enquête, Ryanair a fait valoir que l'interférence des autorités publiques dans le processus décisionnel de So.Ge.A.AL n'aurait pas été suffisamment prouvée par la Commission. Le fait que «So.Ge.A.AL et la Sardaigne ont signé des contrats en 2004, 2005, 2006 et 2007 pour des contributions de co-marketing» soutiendrait seulement la position selon laquelle la Sardaigne finançait So.Ge.A.AL, mais non qu'elle dirigeait l'action de So.Ge.A.AL à l'égard de Ryanair ou AMS.
- (395) La Commission ne peut accepter l'argument de Ryanair. Premièrement, comme mentionné au considérant 384, l'Italie a explicitement confirmé au cours de l'enquête que la conclusion des contrats avec les compagnies aériennes faisait partie intégrante de la stratégie de la Sardaigne visant à accroître les flux de touristes en direction et en provenance de l'île. Les références aux discussions entre So.Ge.A.AL et ses actionnaires publics qui sous-tendent l'objectif de développement régional et économique poursuivi par la RAS en ce qui concerne les contrats conclus par So.Ge.A.AL avec les transporteurs opérant à l'aéroport d'Alghero montrent que So.Ge.A.AL a mis en œuvre des politiques régionales dans le cadre des instructions et des lignes directrices reçues des entités publiques.
- (396) Par conséquent, la Commission conclut que les accords conclus par So.Ge.A.AL et divers transporteurs opérant à l'aéroport d'Alghero et qui font l'objet de la procédure d'examen formelle sont imputables à l'État.

12.2.1.2. *Avantage économique*

- (397) Au cours de l'enquête, l'Italie a affirmé que, lors de la conclusion de chacun des contrats avec les compagnies aériennes qui relèvent du champ de cette enquête, So.Ge.A.AL a agi comme un OEM prudent, guidé par des perspectives de rentabilité, l'aurait fait dans une situation similaire, de sorte que les mesures à l'examen ne confèrent aucun avantage économique que les compagnies aériennes n'auraient pas obtenu dans des conditions normales de marché.

12.2.1.2.1. *Considérations générales*

- (398) Conformément aux lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, en vertu du POEM, l'existence d'une aide en faveur d'une compagnie aérienne utilisant cet aéroport peut en principe être exclue lorsque:
- le prix facturé pour les services aéroportuaires correspond au prix du marché, ou
 - il peut être démontré, au moyen d'une analyse *ex ante*, à savoir une analyse basée sur les données qui auraient été disponibles au moment où les mesures concernées ont été décidées, que l'accord entre l'aéroport et la compagnie aérienne entraînera, pour l'aéroport, un apport marginal positif aux recettes ⁽⁹⁹⁾.
- (399) En outre, conformément aux lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, «lorsqu'elle procédera à l'appréciation d'accords entre aéroports et compagnies aériennes, la Commission prendra également en compte la mesure dans laquelle lesdits accords peuvent être considérés comme s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie globale des aéroports censée les amener à la rentabilité, tout au moins à long terme» ⁽¹⁰⁰⁾.
- (400) En ce qui concerne la première approche mentionnée au considérant 398 (comparaison du prix appliqué pour les services aéroportuaires avec le prix du marché), la Commission doute fortement qu'une référence appropriée puisse être définie de façon à établir la valeur marchande des services fournis par les aéroports. Actuellement, elle considère l'analyse *ex ante* de la rentabilité incrémentale comme étant le critère le plus pertinent pour l'évaluation des accords conclus par les aéroports avec des compagnies aériennes individuelles ⁽¹⁰¹⁾.
- (401) Il convient de noter en ce sens qu'en général, l'application du POEM par rapport au prix moyen observé sur des marchés comparables peut être fiable dans la mesure où un prix du marché peut être identifié ou déduit d'autres indicateurs du marché. Toutefois, cette méthode n'est généralement pas fiable dans le cas des services aéroportuaires. En effet, la structure des coûts et des recettes tend à différer de manière assez significative d'un aéroport à l'autre. Ces coûts et recettes dépendent du développement de l'aéroport, de l'état des infrastructures aéroportuaires, du nombre de transporteurs aériens opérant à l'aéroport, de la capacité de l'aéroport, du cadre réglementaire au niveau national, qui peut être différent d'un État membre à l'autre, ainsi que des déficits et des obligations supportés par l'aéroport dans le passé.

⁽⁹⁹⁾ Lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, point 53.

⁽¹⁰⁰⁾ Lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, point 66.

⁽¹⁰¹⁾ Lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, points 59 et 61.

- (402) En outre, la libéralisation du marché du transport aérien complique toute analyse purement comparative. Comme on peut le voir en l'espèce, les pratiques commerciales entre les aéroports et les compagnies aériennes ne sont pas toujours exclusivement basées sur un régime de redevances publié. Au contraire, ces relations commerciales sont très variées. Elles incluent le partage des risques en ce qui concerne le trafic des passagers et toute responsabilité commerciale et financière liée, les régimes d'incitation standard et l'adaptation de la répartition des risques pendant la durée des contrats. En conséquence, une transaction ne peut être aisément comparée à une autre sur la base d'un prix de rotation ou prix par passager.
- (403) Au cours de l'enquête, Ryanair a fait valoir que pour exclure un avantage économique qui ne serait pas obtenu dans des conditions normales de marché, il convient de comparer les contrats conclus avec les compagnies aériennes opérant à l'aéroport d'Alghero avec les redevances payées par Ryanair à des aéroports similaires sur une période appropriée. [...] Ryanair a sélectionné des aéroports qui constituent les éléments de comparaison les plus pertinents aux fins de cette analyse ⁽¹⁰²⁾.
- (404) [...] est détenue en dernier ressort par [...], qui appartient, quant à elle, à diverses autorités locales de la région de [...]. Ryanair a relevé que les rapports annuels de [...] ne donnent aucune indication sur le financement d'État, et que l'aéroport a enregistré des profits chaque année depuis au moins [...]. Les activités de Ryanair à l'aéroport de [...] ont débuté en [...]. L'aéroport a constamment été sous propriété privée, ce qui, selon Ryanair, suggérerait que l'aéroport peut être utilisé comme élément de comparaison dans l'application du critère de l'OEM.
- (405) Selon Ryanair, les résultats de la comparaison des données concernant les redevances payées par Ryanair à l'aéroport d'Alghero avec les redevances payées à des aéroports comparables sont mitigés. À supposer qu'il n'y ait pas de taxes municipales transférées à la région, les redevances payables par Ryanair à l'aéroport d'Alghero sont, en moyenne, plus faibles que celles payées aux aéroports de comparaison sur une base tant par passager que par avion. Toutefois, à supposer qu'une partie de la taxe municipale — plus spécifiquement 66 %, selon les informations fournies par Ryanair — soit transférée à la région, les redevances moyennes payées par Ryanair à l'aéroport d'Alghero sont plus élevées que celles payées à l'aéroport de [...], bien qu'elles soient toujours plus faibles que celles payées à l'aéroport de [...]. Ryanair suggère que cela pourrait en partie s'expliquer par le PIB plus faible en Sardaigne, par rapport au PIB en [...] et en [...].
- (406) Dès lors, Ryanair reconnaît que les résultats de la comparaison des redevances payées par Ryanair à l'aéroport d'Alghero avec celles payées aux aéroports de [...] sont mitigés et que les différences de résultats peuvent être dues à de nombreuses raisons, telles que le choix des aéroports de comparaison.
- (407) La Commission convient qu'une comparaison des redevances d'aéroport ne peut être exclue d'emblée en tant qu'approche possible pour évaluer la présence de l'aide aux compagnies aériennes. Toutefois, l'identification d'un élément de comparaison exige de pouvoir sélectionner un nombre suffisant d'aéroports comparables offrant des services comparables dans des conditions normales de marché. Conformément au point 54 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, un élément de comparaison approprié parmi les aéroports dont les gestionnaires se comportent en tant qu'OEM doit être identifié sur la base des prix du marché disponibles et pertinents. Cet élément de comparaison doit tenir compte d'indicateurs tels que le volume du trafic, le type de trafic, l'importance du fret et l'importance relative des recettes générées par les activités non aéronautiques du gestionnaire d'aéroport, le type et niveau des services aéroportuaires fournis, la présence d'une grande ville à proximité de l'aéroport, le nombre d'habitants dans la zone d'attraction de l'aéroport, la prospérité de la zone avoisinante (PIB par habitant), et l'existence d'autres zones géographiques susceptibles d'attirer des passagers.
- (408) À cet égard, la Commission relève que même si certains aéroports sont sous propriété ou gestion privée sans considérations sociales ou régionales, les prix appliqués par ces aéroports pourraient être fortement influencés par les prix appliqués par d'autres gestionnaires d'aéroports bénéficiant de subventions publiques étant donné que ces derniers prix sont pris en compte par les compagnies aériennes durant leurs négociations avec les aéroports sous propriété ou gestion privée.
- (409) En l'espèce, la Commission relève que Ryanair elle-même a considéré que l'aéroport d'Alghero étant situé sur une île, sans beaucoup de grandes villes ou aéroports à proximité, il est difficile de trouver des aéroports de comparaison avec des caractéristiques presque identiques. Ryanair a en outre relevé que les résultats mitigés de l'exercice de comparaison pourraient être expliqués par la différence de PIB en Sardaigne, par rapport au PIB dans les zones où sont situés d'éventuels aéroports de comparaison.

⁽¹⁰²⁾ Le rapport POEM 2011.

- (410) Enfin, la Commission relève que même en présence d'aéroports de comparaison fiables, un exercice de comparaison n'aurait en tout état de cause pas été possible en l'espèce. En effet, les accords à l'examen incluent des contrats de services aéroportuaires et de marketing qui fixent différents «prix», à savoir différentes redevances aéroportuaires, redevances d'assistance en escale et les frais de marketing. Certaines de ces charges dépendent du nombre de passagers, certaines du nombre de rotations tandis que d'autres sont fixes. Par conséquent, chacun de ces contrats implique des flux financiers complexes entre le gestionnaire de l'aéroport et les compagnies aériennes (et leurs filiales) opérant à l'aéroport, à savoir les redevances aéroportuaires, les redevances d'assistance en escale et les frais de marketing.
- (411) Par conséquent, la Commission considère qu'une comparaison entre les redevances aéroportuaires appliquées par So.Ge.A.AL aux compagnies aériennes opérant à l'aéroport d'Alghero avec les redevances aéroportuaires payables aux aéroports de comparaison ne fournirait aucune indication utile aux fins de l'application du POEM. Pour qu'un tel exercice de comparaison produise des résultats fiables, il serait nécessaire de trouver des accords au moins comparables aux aéroports de comparaison, qui devraient inclure en particulier des paiements de marketing et des redevances d'assistance en escale similaires. Étant donné la spécificité et la complexité des accords en jeu, la Commission considère qu'un tel exercice de comparaison ne peut être réalisé, notamment étant donné également que les prix appliqués pour les services d'assistance en escale et les services marketing sont rarement rendus publics et ne seraient dès lors pas facilement accessibles aux fins de cet exercice. Ryanair n'a pas non plus fourni ces données pour les deux aéroports de comparaison.
- (412) En tout état de cause, même à supposer qu'un exercice de comparaison puisse être réalisé avec des accords similaires en vigueur dans des aéroports comparables, ce qui amènerait la Commission à conclure que les «prix» en question sont équivalents voire supérieurs au «prix du marché», la Commission ne pourrait pas conclure sur cette base que les accords à l'examen sont conformes au marché s'il devait s'avérer qu'au moment où les accords en question ont été conclus par le gestionnaire de l'aéroport, ce dernier aurait raisonnablement pu s'attendre à ce qu'ils entraînent des coûts incrémentaux supérieurs aux recettes incrémentales. En effet, un OEM n'aurait pas eu d'intérêt à offrir des produits ou des services au «prix du marché» si cela devait entraîner des pertes incrémentales.
- (413) Par conséquent, la Commission considère que les accords conclus par les compagnies aériennes aux aéroports présentés par Ryanair en tant qu'aéroports de comparaison prétendument pertinents ne peuvent constituer un élément de comparaison approprié pour établir le prix du marché pour des services fournis par So.Ge.A.AL aux différentes compagnies aériennes à l'aéroport d'Alghero. En l'absence d'un élément de comparaison du marché identifiable, la Commission considère que l'analyse *ex ante* de la rentabilité incrémentale constitue le critère pertinent pour l'appréciation des accords conclus par l'aéroport avec des compagnies aériennes individuelles.
- (414) Dans cette analyse, tous les coûts et recettes incrémentaux pertinents associés à la transaction doivent être pris en compte. Les divers éléments (remises sur les redevances aéroportuaires, subventions de marketing, autres incitations financières) ne doivent pas être évalués séparément. En effet, comme mentionné 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 [...]» ⁽¹⁰³⁾.
- (415) Les recettes incrémentales doivent inclure en particulier les recettes provenant des redevances aéroportuaires, en tenant compte des rabais ainsi que du trafic qui devrait être généré par le contrat, ainsi que les recettes extra-aéronautiques qui devraient être générées par le trafic supplémentaire. Les coûts incrémentaux escomptés doivent inclure notamment tous les coûts d'exploitation et d'investissement incrémentaux qui ne seraient pas encourus en l'absence du contrat, tels que les coûts de personnel, d'équipement et d'investissement incrémentaux induits par la présence de la compagnie aérienne à l'aéroport ainsi que les coûts des aides au marketing et d'autres incitations financières. Au contraire, les coûts que l'aéroport devrait encourir de toute façon, indépendamment des accords avec la compagnie aérienne, ne doivent pas être pris en compte dans l'appréciation du POEM.
- (416) La Commission relève également dans ce contexte que la différenciation de prix (y compris le soutien au marketing et autres incitations) constitue une pratique commerciale ordinaire. Il peut y avoir plusieurs motifs pour ne pas proposer les mêmes conditions à toutes les compagnies aériennes. Plus particulièrement, il peut être logique d'offrir des incitations financières spécifiques (y compris sous la forme de subventions au marketing) et des rabais spécifiques sur les redevances aéroportuaires publiées aux compagnies aériennes qui amènent un

⁽¹⁰³⁾ Arrêt Charleroi, précité, point 59.

nombre élevé de passagers à l'aéroport. Ces conditions favorables peuvent être objectivement justifiées par le trafic supplémentaire escompté, eu égard aux recettes extra-aéronautiques engendrées par le trafic supplémentaire⁽¹⁰⁴⁾ et aussi par le fait que, même si la marge par passager générée par les redevances aéroportuaires payées par la compagnie aérienne est réduite par les rabais et les incitations financières, cette marge peut être importante en termes absolus, compte tenu du nombre de passagers en jeu. Aux fins d'apprécier si ces rabais et incitations financières confèrent un avantage économique, il convient de déterminer si, lorsque le gestionnaire de l'aéroport a pris la décision de les offrir, il pouvait raisonnablement escompter que cette décision serait rentable ou, en d'autres termes, entraînerait un profit plus élevé (ou des pertes moindres) que ce qui aurait été réalisé dans la situation contrefactuelle.

- (417) En outre, la Commission relève que les contrats conclus par So.Ge.A.AL avec les compagnies aériennes opérant à l'aéroport faisaient partie de la stratégie à long terme de l'aéroport. Il ressort clairement des plans d'affaires de So. Ge.A.AL (voir considérants 59 à 75) qu'elle se fondait sur les compagnies aériennes à bas coûts en tant que principal moteur de croissance et qu'elle espérait inverser les précédentes baisses et revenir à la viabilité une fois que lui aurait été octroyée la concession globale pour la gestion de l'aéroport d'Alghero. Dès lors, la condition mentionnée au considérant 399 est remplie par tous les contrats à l'examen. Il résulte de tout ce qui précède que, pour chaque contrat à l'examen, s'il peut être établi qu'au moment où il a été conclu, un OEM guidé par des perspectives de rentabilité et agissant à la place de So.Ge.A.AL aurait pu escompter que les futurs coûts incrémentaux auraient été compensés par de futures recettes incrémentales, ce contrat satisfait au POEM et ne constitue pas une aide d'État.

12.2.1.2.2. Concernant l'évaluation conjointe des contrats ASA avec Ryanair et des contrats marketing avec AMS

- (418) Dans la décision de 2012, la Commission a considéré qu'aux fins de l'application du POEM, les contrats ASA avec Ryanair et les contrats de services marketing avec Ryanair et AMS ainsi que leurs conséquences financières devaient être évalués conjointement comme une seule et même mesure. Ryanair n'a pas contesté que les contrats marketing conclus directement entre Ryanair et So.Ge.A.AL en 2002 et 2003 doivent être évalués conjointement avec les contrats ASA de 2002 et 2003.
- (419) Toutefois, Ryanair a rejeté la conclusion préliminaire de la Commission selon laquelle Ryanair et AMS doivent être considérées comme une entité unique et qu'un contrat ASA donné conclu par So.Ge.A.AL et Ryanair, et un contrat de services marketing conclu par So.Ge.A.AL et AMS en même temps doivent être évalués conjointement aux fins de l'appréciation de l'existence d'un avantage économique. Selon Ryanair, les contrats ASA conclus avec Ryanair et les contrats de services marketing conclus avec AMS seraient séparés et indépendants, ils concerneraient des services différents et ne seraient unis par aucun lien contractuel ou autre justifiant leur prise en considération comme un ensemble unique de mesures. Ce point de vue était soutenu par AMS.
- (420) En ce sens, la Commission relève qu'il existe plusieurs indications montrant clairement que les contrats doivent être évalués comme une mesure unique étant donné qu'ils ont été conclus dans le cadre d'une transaction unique.
- (421) Premièrement, les contrats ont été conclus par les mêmes parties en même temps:
- aux fins de l'application des règles relatives aux aides d'État, AMS et Ryanair sont considérées comme une seule et même entreprise, en ce sens qu'AMS agit dans l'intérêt et sous le contrôle de Ryanair. Aux fins des présents contrats, cette conclusion peut également être déduite du fait que le contrat marketing correspondant mentionne dans son préambule que «AMS possède une licence exclusive pour proposer des services marketing sur le site web de voyage <http://www.ryanair.com/>, le site web de la compagnie aérienne à bas coûts Ryanair». Dès lors, si So.Ge.A.AL envisageait de promouvoir une destination Ryanair et les régions environnantes, elle ne pouvait le faire que via AMS;
 - les contrats respectifs, dans tous les cas, ont été conclus aux mêmes dates.
- (422) Deuxièmement, les préambules des contrats marketing 2006 et 2010 avec AMS mentionnent que le «site web <http://www.ryanair.com/> offre une opportunité exceptionnelle de cibler des millions de passagers Ryanair potentiels et présente des informations complètes sur les aéroports, les villes et les régions dans lesquels Ryanair

⁽¹⁰⁴⁾ Cela concerne les recettes du gestionnaire de l'aéroport provenant des activités supplémentaires liées aux parkings de voitures, boutiques, restaurants etc. générées par les passagers supplémentaires.

opère». Cela indique que l'objectif du contrat marketing n'est pas, de manière générale, de promouvoir la Sardaigne mais, plus spécifiquement, de maximiser les ventes de billets pour la destination Ryanair d'Alghero. En effet, les préambules mentionnent que So.Ge.A.AL doit cibler les passagers Ryanair pour promouvoir le tourisme et les opportunités commerciales dans la région, et en particulier l'aéroport d'Alghero en tant que destination.

- (423) Troisièmement, les contrats marketing avec AMS mentionnent, dans leur première section, intitulée «Objet du contrat», qu'ils sont «ancrés dans l'engagement de Ryanair à opérer sur des liaisons entre Alghero et des destinations de l'Union» (le contrat 2006 mentionne Londres-Stansted, Barcelone Gérone, Francfort Hahn, Pise, Liverpool et Rome). Ce libellé établit un lien direct dénué d'ambiguïté entre les contrats de services aériens et les contrats marketing en ce sens que les uns n'auraient pas été conclus sans les autres. Les contrats marketing sont basés sur la conclusion des contrats de services aéroportuaires et les services fournis par Ryanair.
- (424) Quatrièmement, les contrats marketing mentionnent dans leur préambule que So.Ge.A.AL a décidé de «promouvoir activement la ville d'Alghero et la région en tant que destination de vacances pour les voyageurs aériens internationaux ainsi qu'en tant que centre économique attrayant». Il s'agit d'une indication du fait que la conclusion des contrats marketing a pour objectif principal et spécifique de promouvoir spécifiquement l'aéroport d'Alghero et la région environnante et est également liée à la conclusion du contrat de services aéroportuaires par Ryanair.
- (425) Cinquièmement, les contrats marketing peuvent être immédiatement résiliés par So.Ge.A.AL dans le cas où Ryanair cesserait d'exploiter les liaisons susmentionnées. Cela démontre de nouveau que les contrats marketing et les contrats ASA sont indissociablement liés.
- (426) Enfin, la Commission relève qu'il ressort de l'analyse du rapport annuel 2000 de So.Ge.A.AL que le soutien marketing avait été demandé par Ryanair en tant que condition pour l'exploitation de la liaison avec Londres au moment où le contrat ASA 2000 a été conclu. Cette interprétation est également confirmée par le fait que les coûts de soutien marketing étaient considérés par So.Ge.A.AL comme un coût d'exploitation de la liaison de Ryanair, plutôt que comme un investissement dans le développement de la marque comme avancé par Ryanair et AMS.
- (427) En conclusion, les contrats de services marketing conclus par So.Ge.A.AL et AMS sont indissociablement liés aux contrats ASA signés par Ryanair et So.Ge.A.AL. Les considérations aux considérants 421 à 426 démontrent que sans les contrats ASA, les contrats de services marketing n'auraient pas été conclus. Pour ces motifs, la Commission conclut que les contrats ASA et les contrats de services marketing ne sont pas dissociables et juge dès lors nécessaire d'analyser chaque contrat de services marketing conjointement avec le contrat ASA qui a été conclu en même temps, afin de déterminer si une telle transaction constitue une aide d'État.

12.2.1.2.3. Sur les bénéfices qu'un OEM aurait pu escompter tirer des contrats de services marketing et le prix qu'il aurait été prêt à payer pour ces services

- (428) Aux fins de l'application du critère de l'OEM en l'espèce, le comportement de la RAS et de So.Ge.A.AL doit être comparé avec celui d'un OEM prudent chargé de la gestion de l'aéroport d'Alghero, guidé par des perspectives de rentabilité. Cette appréciation doit ignorer toute répercussion positive sur l'économie de la région dans laquelle l'aéroport est situé, étant donné que la Cour a précisé que la question pertinente pour l'application du critère de l'OEM 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»⁽¹⁰⁵⁾.
- (429) En analysant les mesures en question, il est nécessaire d'examiner les avantages que cet hypothétique OEM, motivé par la perspective de profits, pourrait obtenir de l'achat de services marketing. Cette analyse ne doit pas tenir compte de l'impact général de ces services sur le tourisme et les performances économiques de la région. Seul l'impact de ces services sur la rentabilité de l'aéroport doit être pris en compte, étant donné qu'il s'agirait de la seule préoccupation pour un hypothétique OEM.

⁽¹⁰⁵⁾ Arrêt dans l'affaire 40/85, Belgique/Commission, Rec. 1986, p. I-2321.

- (430) Les services marketing ont en principe le potentiel pour stimuler le trafic de passagers sur les liaisons aériennes couvertes par les contrats de services marketing et les contrats ASA, étant donné que les services marketing sont conçus pour promouvoir ces liaisons aériennes. Bien que cet impact bénéficie principalement à la compagnie aérienne concernée, il peut également être bénéfique au gestionnaire de l'aéroport. En outre, une augmentation du trafic de passagers peut entraîner une augmentation des recettes générées par certaines redevances aéroportuaires pour le gestionnaire de l'aéroport, ainsi qu'une augmentation des recettes extra-aéronautiques, en particulier provenant des parkings de voitures, des restaurants et d'autres entreprises situés à l'aéroport et dont le chiffre d'affaires revient en tout ou partie au gestionnaire de l'aéroport.
- (431) Par conséquent, un OEM exploitant l'aéroport d'Alghero à la place de So.Ge.A.AL et de la RAS aurait pris en compte cet éventuel effet positif lorsqu'il envisageait de conclure un contrat de services marketing et le contrat ASA correspondant. L'OEM aurait tenu compte de l'impact de la liaison aérienne concernée sur les futures recettes et coûts en estimant, en l'espèce, l'augmentation du nombre de passagers utilisant ces liaisons, qui aurait reflété l'éventuel effet positif des services de marketing sous la forme d'un coefficient de chargement (ou coefficient d'occupation) ⁽¹⁰⁶⁾ escompté supérieur pour ces liaisons aériennes. En outre, cet effet aurait été évalué pour toute la durée d'exploitation des liaisons aériennes en question, telle qu'exposée dans le contrat de services aéroportuaires et le contrat de services marketing.
- (432) La Commission rejoint Ryanair sur cette question, à savoir que les contrats de services marketing ne génèrent pas seulement des coûts pour le gestionnaire de l'aéroport mais peuvent également produire des bénéfices.
- (433) En outre, il convient de déterminer si d'autres bénéfices, tels que l'image de marque, pourraient être raisonnablement escomptés et quantifiés pour un hypothétique OEM exploitant l'aéroport d'Alghero, à savoir d'autres bénéfices que ceux résultant de l'effet positif sur le trafic de passagers sur les liaisons aériennes couvertes par le contrat de services marketing pendant la durée de l'exploitation de ces liaisons, comme prévu dans le contrat de services marketing ou le contrat de services aéroportuaires.
- (434) Ryanair soutient cet argument, en particulier dans son étude du 17 janvier 2014. L'étude est basée sur la théorie selon laquelle les services marketing acquis par un gestionnaire d'aéroport contribueront à améliorer l'image de marque de l'aéroport et, partant, à accroître de manière durable le nombre de passagers utilisant cet aéroport et pas uniquement le nombre de passagers sur les liaisons aériennes couvertes par le contrat de services marketing et le contrat de services aéroportuaires pour la durée de l'exploitation fixée dans ces contrats. Plus particulièrement, Ryanair alléguait dans son étude que ces services marketing auront un effet positif durable sur le trafic de passagers dans l'aéroport, même après l'expiration du contrat de services marketing. Ce point de vue est partagé par l'Italie et les bénéfices des services marketing ont été pris en considération dans l'analyse de rentabilité *ex ante* réévaluée des contrats avec Ryanair, telle que résumée dans le tableau 8 plus bas.
- (435) Il convient d'abord de noter que rien ne suggère que, lorsque les contrats de service marketing couverts par la procédure formelle d'examen ont été conclus, le gestionnaire de l'aéroport ou la RAS ait jamais pris en considération, et encore moins quantifié les effets bénéfiques éventuels des contrats de services marketing sur des liaisons aériennes additionnelles à celles couvertes par les contrats, ou la possibilité que ces effets se poursuivent après l'expiration des contrats.
- (436) En outre, la nature durable de ces effets ne peut être évaluée sur la base des informations disponibles. Il est possible que la publicité faite pour l'aéroport d'Alghero et la région de la Sardaigne sur le site internet de Ryanair ait pu encourager les personnes visitant ce site à acheter des billets Ryanair pour l'aéroport d'Alghero tant que la publicité était affichée ou juste après. Toutefois, il est hautement improbable que l'effet de cette publicité sur les visiteurs ait duré ou ait eu une influence sur les achats de billets d'avion pendant plus de quelques semaines après avoir été affichée sur le site internet de Ryanair. Une campagne de publicité est plus susceptible d'avoir un effet durable lorsque les activités promotionnelles impliquent un ou plusieurs médias publicitaires auxquels les consommateurs sont régulièrement exposés au cours d'une période donnée. Par exemple, une campagne publicitaire impliquant des chaînes de télévision et de radio généralistes, des sites internet populaires et/ou diverses affiches publicitaires exposées à l'extérieur ou à l'intérieur des lieux publics pourrait avoir un effet durable si les consommateurs sont régulièrement exposés à ces médias. Toutefois, des activités promotionnelles limitées uniquement au site internet de Ryanair sont très peu susceptibles d'avoir un effet qui dure longtemps après la fin de la promotion.
- (437) En fait, il est très probable que la plupart des gens ne visitent pas le site internet de Ryanair de façon suffisamment fréquente pour qu'une publicité sur ce seul site leur laisse un souvenir clair de la région concernée.

⁽¹⁰⁶⁾ Le coefficient de chargement ou coefficient d'occupation est défini comme étant la proportion des places occupées dans l'avion exploité sur la liaison aérienne en question.

Cet argument est étayé solidement par deux facteurs. Premièrement, conformément aux conditions des contrats de services marketing, la promotion d'Alghero et de la région sarde sur la page d'accueil du site internet de Ryanair était limitée à un paragraphe de 150 mots sous les «Top Five Things To Do» [cinq premières choses à faire] sur la page de destination d'Alghero et à la présence d'un lien sur la page d'accueil <http://www.ryanair.com/> menant à un site mis à disposition par So.Ge.A.AL. La Commission considère que le type d'activités promotionnelles (un simple lien avec une valeur marketing limitée) réduisait sérieusement l'effet de ces activités après la fin de la promotion, en particulier étant donné que ces activités étaient limitées au seul site internet de Ryanair et n'étaient soutenues par aucun autre média. Deuxièmement, les activités marketing exposées dans les contrats conclus avec AMS concernaient largement la page internet pour la destination de l'aéroport d'Alghero. Il est très probable que la plupart des gens ne visitent pas cette page souvent; si et lorsqu'elles le font, ce n'est probablement que parce qu'elles sont déjà intéressées par cette destination.

- (438) Par conséquent, même si les services de marketing ont effectivement augmenté le trafic de passagers sur les liaisons aériennes couvertes par les contrats de services de marketing pour leur période de mise en œuvre, il est très probable que cet effet a été nul ou négligeable après cette période.
- (439) Il résulte également des études de Ryanair des 17 et 31 janvier 2014 que la génération de profits s'étendant au-delà des liaisons aériennes couvertes par ces contrats ou se prolongeant après la durée d'exploitation de ces liaisons, tels que prévus dans les contrats de services marketing et les contrats de services aéroportuaires, était très incertaine et ne pouvait être quantifiée avec un degré de fiabilité qui serait considéré suffisant par un OEM prudent.
- (440) Ainsi, par exemple, selon l'étude du 17 janvier 2014, les «futurs profits incrémentaux au-delà de l'expiration prévue du contrat de services aéroportuaires sont intrinsèquement incertains». En outre, cette étude suggère deux méthodes pour évaluer a priori les effets positifs de contrats de services de marketing: une méthode des «flux de trésorerie» et une méthode de «capitalisation».
- (441) La méthode des «flux de trésorerie» implique l'évaluation des bénéfices des contrats de services marketing et des contrats de services aéroportuaires en évaluant les futures recettes qui pourraient être générées par le gestionnaire de l'aéroport au travers des services marketing et du contrat de services aéroportuaires, moins les coûts correspondants. Dans la méthode de «capitalisation», l'amélioration de l'image de marque de l'aéroport par des services marketing est traitée comme une immobilisation incorporelle, acquise au prix fixé dans les contrats de services marketing.
- (442) Toutefois, l'étude du 17 janvier 2014 met en exergue les principales difficultés présentées par l'approche de «capitalisation» et montre que les résultats produits par cette méthode peuvent ne pas être fiables; elle suggère que l'approche du «flux de trésorerie» serait meilleure. Plus particulièrement, l'étude conclut que «l'approche de capitalisation ne devrait prendre en compte que la proportion des dépenses de marketing qui est imputable à la base des actifs incorporels d'un aéroport. Toutefois, il peut être difficile d'identifier la proportion des dépenses de marketing qui sont axées vers la génération de futures recettes escomptées pour l'aéroport (à savoir un investissement dans la base des actifs incorporels de l'aéroport) par rapport à la génération de recettes actuelles pour l'aéroport». Elle souligne également que «pour mettre en œuvre l'approche basée sur la capitalisation, il est nécessaire d'estimer la durée moyenne pendant laquelle un aéroport serait capable de retenir un client grâce à la campagne marketing d'AMS. Dans la pratique, il serait très difficile d'estimer la durée moyenne de rétention du client à la suite d'une campagne d'AMS en raison de données insuffisantes».
- (443) L'étude du 31 janvier 2014 propose une application pratique de l'approche du «flux de trésorerie». Dans le cadre de cette approche, les bénéfices des contrats de services marketing et des contrats de services aéroportuaires qui durent même après l'expiration du contrat de services marketing sont exprimés en tant que «valeur terminale» qui est calculée sur la base de la date d'expiration du contrat. La valeur terminale est calculée à partir des profits incrémentaux (nets des paiements à AMS) de l'aéroport au cours de la dernière année du contrat ASA, ajustée pour prendre en compte le taux de croissance du marché du transport aérien en Europe et le facteur de rentabilité conçu pour refléter les capacités du contrat de services aéroportuaires et du contrat de services marketing à contribuer aux profits de l'aéroport après leur expiration. La même méthode de calcul de la «valeur terminale» a été proposée par l'Italie dans le rapport POEM 2014 (voir considérant 471).

- (444) Selon l'étude du 31 janvier 2014, la capacité de produire des bénéfices durables dépend de divers facteurs «dont une plus grande visibilité et une marque plus forte, parallèlement aux externalités de réseau et aux passagers réguliers», bien qu'aucun détail ne soit donné sur ces facteurs.
- (445) L'étude du 31 janvier 2014 suggère un facteur de probabilité de 30 %, qu'elle considère comme prudent. Toutefois, l'étude ne donne aucun élément de preuve sérieux pour ce facteur, ni quantitativement, ni qualitativement. Elle ne se base sur aucun fait relatif aux activités de Ryanair, aux marchés de transport aérien ou aux services aéroportuaires pour étayer ce taux de 30 %. Elle n'établit aucun lien entre ce taux et les facteurs qu'elle mentionne au passage (visibilité, marque forte, externalités de réseau et passagers réguliers) et qui sont supposés prolonger les bénéfices du contrat de services aéroportuaires et du contrat de services marketing au-delà de leurs dates d'expiration. Enfin, elle ne se fonde en aucune façon sur le contenu spécifique des services marketing prévus dans les divers contrats avec AMS en analysant dans quelle mesure ces services pourraient influencer les facteurs mentionnés au considérant 444.
- (446) En outre, elle ne prouve pas qu'il existe une quelconque probabilité qu'à l'expiration du contrat ASA et du contrat de services marketing, les profits générés par ces contrats pour le gestionnaire de l'aéroport au cours de la dernière année de leur application se poursuivront à l'avenir. De même, elle ne présente aucun élément de preuve que le taux de croissance du marché du transport aérien en Europe soit un indicateur utile pour mesurer l'impact d'un contrat de services aéroportuaires et d'un contrat de services marketing pour un aéroport donné.
- (447) Il serait dès lors hautement improbable qu'une «valeur terminale» calculée à l'aide de la méthode suggérée par Ryanair et l'Italie soit prise en compte par un OEM prudent lorsqu'il décide de conclure ou non un contrat. L'étude du 31 janvier 2014 montre dès lors qu'une approche des «flux de trésorerie» n'entraînerait que des résultats très incertains et peu fiables, comme le ferait la méthode de «capitalisation».
- (448) En outre, les services de marketing ciblent clairement les personnes susceptibles d'utiliser la liaison couverte par le contrat de services marketing. Si cette liaison n'est pas renouvelée à l'expiration du contrat de services aéroportuaires, il est peu probable que les services marketing continuent d'exercer un effet positif sur le trafic de passagers à l'aéroport après la date d'expiration. Il est très difficile pour un gestionnaire d'aéroport d'évaluer la probabilité pour une compagnie aérienne de continuer d'exploiter une liaison à l'expiration de la durée pour laquelle elle s'est engagée dans le contrat de services aéroportuaires. Les compagnies aériennes à bas coûts, notamment, ont montré que lorsqu'il s'agit d'ouvrir et de fermer des liaisons, elles sont très réactives aux conditions du marché qui souvent, pour ne pas dire toujours, changent très rapidement. Par exemple, dans le cas d'espèce, l'Italie a fait valoir que Germanwings a décidé d'arrêter ses activités au départ de l'aéroport d'Alghero après un an seulement et que, par conséquent, son contrat avec So.Ge.A.AL n'a pas été jusqu'à son terme (le transporteur avait conclu un contrat de trois ans avec l'aéroport) étant donné qu'elle ne pouvait générer de trafic suffisant pour atteindre le seuil de rentabilité. Il résulte également des documents au dossier que Ryanair avait réévalué au moins une fois (en 2009) ses activités au départ de l'aéroport d'Alghero. Dès lors, au moment de conclure une transaction telle que celle examinée en l'espèce, un OEM prudent ne s'appuierait pas sur une prolongation de l'exploitation de la liaison en question par la compagnie aérienne à l'expiration du contrat.
- (449) Enfin, et ce n'est pas le moins important, la Commission relève que cette approche d'inclusion d'une «valeur terminale» suivie par l'Italie dans la réélaboration de l'analyse de rentabilité *ex ante* des contrats de 2006 et 2010 n'a pas été appliquée par l'Italie lors de l'examen de la rentabilité des contrats signés avec d'autres compagnies aériennes opérant à l'aéroport, bien que des contrats marketing aient été conclus avec le gestionnaire de l'aéroport. L'argumentation de l'Italie sur ce point se fonde sur le fait que le nombre de visiteurs potentiels sur les sites web des compagnies aériennes autres que Ryanair est significativement plus faible que le public de ryanair.com. Étant donné cette popularité beaucoup plus faible, il ne serait pas pertinent de quantifier une valeur terminale dans l'analyse de rentabilité des contrats avec d'autres compagnies aériennes. Néanmoins, la Commission relève que jusqu'en 2006, les contrats marketing avaient été signés par So.Ge.A.AL avec Ryanair plutôt qu'avec AMS. Une valeur terminale n'a pas été prise en considération pour justifier les futurs bénéfices obtenus après la fin de la durée des contrats marketing conclus par So.Ge.A.AL avec Ryanair en 2002 et 2003.
- (450) En conclusion, il ressort clairement des considérants 428 à 449 que le seul bénéfice qu'un OEM prudent escompterait d'un contrat de services marketing, et qu'il quantifierait au moment de décider de conclure ou non un tel contrat, conjointement avec un contrat de services aéroportuaires, serait le fait que les services marketing

auraient un effet positif sur le nombre de passagers utilisant les liaisons couvertes par les contrats en question pour la durée d'exploitation de ces liaisons, telle qu'exposée dans les contrats. La Commission considère que tout autre bénéfice éventuel est trop incertain pour être quantifié et pris en compte.

12.2.1.2.4. Évaluation des coûts et des revenus incrémentaux

- (451) Eu égard aux considérations exposées aux considérants 398 à 450, aux fins de l'application du POEM, la Commission doit i) analyser chacun des ASA conjointement avec les contrats marketing le cas échéant, y compris lorsque ce contrat a été signé avec AMS, et ii) déterminer les coûts et recettes incrémentaux qui auraient raisonnablement pu être escomptés de chaque transaction conjointe, compte tenu de l'effet des contrats marketing sur les coefficients d'occupation escomptés.

Contrats avec Ryanair

- (452) Les contrats ASA conclus par So.Ge.A.AL avec Ryanair sont présentés dans le tableau 7:

Tableau 7

Les contrats ASA conclus par So.Ge.A.AL avec Ryanair

Contrat (date de signature)	Période durant laquelle le contrat devait s'appliquer
ASA 2000 (22 juin 2000)	22 juin 2000-21 juin 2010
ASA 2002 (25 janvier 2002)	1 ^{er} janvier 2002-31 décembre 2012
ASA 2003 (1 ^{er} septembre 2003)	1 ^{er} septembre 2003-1 ^{er} septembre 2014
ASA 2006 (3 avril 2006)	1 ^{er} janvier 2006-31 décembre 2010
ASA 2010 (20 octobre 2010)	1 ^{er} janvier 2010-31 décembre 2013

- (453) L'Italie affirme que So.Ge.A.AL a élaboré plusieurs plans d'affaires concernant le développement global de l'aéroport à divers moments entre 2000 et 2010. Ces plans d'affaires incluent certaines évaluations prévisionnelles du nombre de passagers et des recettes, ainsi que certaines informations sur les coûts. Toutefois, aucun de ces plans d'affaires n'est spécifique à un contrat particulier signé entre So.Ge.A.AL et les compagnies aériennes opérant à l'aéroport d'Alghero ou AMS. En outre, ils ne couvrent pas la totalité de la période des contrats de So.Ge.A.AL avec ces compagnies aériennes.
- (454) Comme mentionné ci-dessus, l'Italie a reconstitué des analyses de rentabilité *ex ante* des contrats avec Ryanair basées sur les coûts et recettes incrémentaux que pourrait raisonnablement escompter un OEM agissant à la place de So.Ge.A.AL au moment de la conclusion de chacun de ces contrats au cours de la période pertinente, à savoir 2000–2010, comme résumé dans le tableau 8. Sur la base de ces analyses, So.Ge.A.AL pouvait raisonnablement s'attendre à ce que les contrats avec Ryanair soient rentables pour l'aéroport au moment de leur conclusion.
- (455) Le plan d'affaires de 2000 de So.Ge.A.AL a été utilisé dans l'analyse reconstituée de la rentabilité escomptée des contrats ASA 2000, 2002 et 2003, tandis que les plans d'affaires 2004 et 2009 ont été utilisés dans l'analyse reconstituée des contrats ASA 2006 et 2010.

- (456) Toutefois, il n'a pas été possible de déduire des plans d'affaires de So.Ge.A.AL l'ensemble des coûts et recettes incrémentaux associés à chaque contrat avec Ryanair. Pour ces catégories de coûts et recettes incrémentaux qui n'auraient pu être déduites des plans d'affaires, l'Italie a basé son analyse des profits incrémentaux des contrats conclus par So.Ge.A.AL avec Ryanair sur les dispositions des contrats ASA et des contrats marketing.
- (457) Le tableau 8 présente la VAN des flux de trésorerie escomptés des contrats de Ryanair basés sur le rapport POEM 2014. Le fait que ces VAN soient toutes positives confirmerait qu'il était rationnel pour le gestionnaire de l'aéroport de conclure les contrats avec Ryanair.

Tableau 8

VAN des flux de trésorerie escomptés des contrats de Ryanair — Rapport POEM 2014 ⁽¹⁾

Contrat	VAN sur la durée du contrat (en millions d'EUR) ⁽²⁾
ASA 2000	[4-8] (*)
ASA 2002	[3-6]
ASA 2003	[9-12]
ASA 2006	[6-9]
ASA 2010	[9-12]

⁽¹⁾ L'analyse inclut une «valeur terminale» pour tenir compte des futurs profits pour So.Ge.A.AL se présentant après l'expiration des contrats 2006 et 2010 (voir considérant 471) et exclut la période pour laquelle les contrats 2006 et 2010 s'appliquaient rétrospectivement (voir considérant 485).

⁽²⁾ Les taux de référence de la Commission ont été appliqués pour actualiser le montant futur des charges à payer.

(*) Couvert par l'obligation du secret professionnel.

- (458) Les hypothèses prises en compte aux fins de l'analyse de rentabilité reconstituée sont détaillées aux considérants 459 à 471.

i. Recettes aéronautiques

- (459) L'Italie a pris en compte différentes catégories de recettes aéronautiques, à savoir les recettes résultant de redevances telles que celles d'atterrissage, d'assistance en escale et de billetterie. Le cas échéant, les redevances fixées dans les contrats ASA ont été utilisées. Pour les redevances non spécifiées dans les contrats ASA, les hypothèses ont été basées sur les données des factures fournies par Ryanair. L'Italie a toutefois expliqué que les données des factures de Ryanair concernant les redevances sont conformes aux redevances publiées de So.Ge.A.AL pour tous les services aéroportuaires, sauf l'assistance en escale. Une remise sur les redevances d'assistance en escale, reflétant l'ampleur des activités du transporteur à l'aéroport, a été accordée à Ryanair, laquelle était reflétée dans les contrats ASA.
- (460) Afin d'obtenir les recettes aéronautiques incrémentales, So.Ge.A.AL a complété les informations concernant les passagers de Ryanair et les rotations provenant des contrats ASA au moyen d'informations tirées des plans d'affaires.
- (461) Les contrats ASA 2000, 2002 et 2003 ne mentionnaient aucune projection de trafic. Par conséquent, les prévisions de trafic sous-tendant l'analyse des contrats ASA 2000, 2002 et 2003 ont été tirées du plan d'affaires 2000 de So.Ge.A.AL, qui contenait des projections pour le trafic de Ryanair à l'aéroport. Bien que les contrats ASA 2006 et 2010 mentionnent effectivement certains objectifs en matière de trafic pour Ryanair, l'Italie a expliqué que ces objectifs ne reflétaient pas les attentes de So.Ge.A.AL quant au niveau global du trafic de Ryanair à l'aéroport. Au contraire, So.Ge.A.AL a considéré que les objectifs représentaient des engagements contractuels minimums de Ryanair. Par conséquent, pour les contrats ASA 2006 et 2010, les projections du trafic sont basées

sur les plans d'affaires établis par So.Ge.A.AL au moment le plus proche avant la signature des contrats ASA 2006 et 2010 (à savoir que les projections de trafic sont basées sur les plans d'affaires 2004 et 2009 de So.Ge.A.AL).

- (462) Étant donné que les plans d'affaires de So.Ge.A.AL ne couvrent pas l'intégralité de la durée de ses accords contractuels avec les compagnies aériennes, afin d'étendre l'analyse de rentabilité sur toute la durée de vie des contrats, les prévisions de trafic aérien (rotations) de Ryanair et des départs de passagers ont été élaborées en deux étapes pour les années non couvertes par les plans d'affaires. Premièrement, le nombre de rotations de Ryanair a été prévu par l'actualisation du nombre de rotations pour la dernière année contenue dans le plan d'affaires, en supposant une croissance annuelle des rotations de 19 %. Ce facteur de croissance est basé sur la croissance moyenne escomptée à partir du plan d'affaires de 2000 sur la période de 2004 à 2006. Deuxièmement, le nombre de passagers en partance pour la période restante a été tiré de la capacité annuelle en sièges, qu'impliquait le nombre de rotations, en supposant un coefficient d'occupation de 82 %, à savoir un coefficient d'occupation moyen à l'échelle du réseau de Ryanair au moment où les contrats ont été signés.

ii. Recettes extra-aéronautiques

- (463) Les hypothèses pour les recettes extra-aéronautiques ont été basées sur les plans d'affaires élaborés par So.Ge.A.AL au moment le plus proche de la signature de chaque contrat ASA, comme exposé dans le tableau 9:

Tableau 9

Hypothèses concernant les recettes extra-aéronautiques escomptées

Contrat	Recettes extra-aéronautiques par passager partant (EUR)	Source
ASA 2000	1,96-2,38	Plan d'affaires 2000
ASA 2002	2,17-2,38	Plan d'affaires 2000
ASA 2003	2,17-2,38	Plan d'affaires 2000
ASA 2006	4,31-4,64	Plan d'affaires 2004
ASA 2010	6,02-6,47	Plan d'affaires 2009

- (464) Pour la période de chaque contrat ASA non couvert par les plans d'affaires respectifs, les dernières prévisions disponibles des recettes extra-aéronautiques par passager en partance ont été reportées pour chaque année jusqu'à la fin du contrat. Par exemple, dans le plan d'affaires 2000, la dernière année pour laquelle des prévisions sont disponibles est 2006. Conformément au plan d'affaires, en 2006, les recettes extra-aéronautiques par passager en partance étaient de 2,38 EUR. Pour chaque année restante du contrat ASA de 2006, le même niveau de recettes extra-aéronautiques par passager en partance a été présumé.

iii. Coûts incrémentaux

- (465) En l'absence d'informations sur les coûts incrémentaux escomptés associés au service de Ryanair au moment où chacun des contrats ASA a été signé, les coûts incrémentaux ont été estimés par l'Italie sur la base de la relation entre les frais d'exploitation de l'aéroport et le nombre de passagers.
- (466) Une approche de régression a été suivie afin de déterminer la façon dont les coûts d'exploitation varient en fonction du changement du nombre de passagers, afin d'estimer les coûts incrémentaux que So.Ge.A.AL aurait

raisonnablement pu escompter au moment de la signature des contrats ASA avec Ryanair. Dans la première étape, l'analyse de régression a été réalisée pour identifier l'impact d'un changement dans le nombre de passagers de l'aéroport sur les coûts d'exploitation de l'aéroport. Dans la deuxième étape, l'estimation des coûts d'exploitation supplémentaires par suite des contrats de Ryanair a été tirée des résultats dans la première étape, combinés aux prévisions du nombre de passagers de Ryanair.

(467) Les éléments des coûts suivants ont été pris en considération:

- a) coûts incrémentaux du personnel;
- b) coûts incrémentaux des produits et services, sécurité, stocks et matériaux;
- c) paiements pour des incitations en faveur de nouvelles liaisons, le marketing et/ou des commissions de succès à Ryanair ou AMS;
- d) coûts de concession.

(468) *Coûts de personnel*: le plan d'affaires de So.Ge.A.AL de 2000 inclut les coûts du personnel supplémentaire nécessaire par suite des contrats avec Ryanair jusqu'en 2006. Par conséquent, aux fins des évaluations des contrats ASA de 2000, 2002 et 2003, les coûts de personnel incrémentaux ont été obtenus à partir du plan d'affaires 2000 de So.Ge.A.AL. Les plans d'affaires de 2004 et de 2006 ne fournissent cependant pas de données sur les coûts incrémentaux. Pour dériver des estimations de coûts de personnel qui soient incrémentaux pour les contrats de Ryanair au-delà de 2006, une analyse statistique a été réalisée sur la base des données des coûts agrégés de l'aéroport, afin de déterminer la proportion de coûts ayant varié avec les changements du nombre de passagers ⁽¹⁰⁷⁾. L'estimation des coûts de personnel supplémentaire a alors été déduite des résultats des analyses de régression combinés au nombre estimé des passagers de Ryanair.

(469) *Autres coûts*: de même, une analyse de régression a été exécutée afin d'estimer les coûts incrémentaux des produits et matériaux ⁽¹⁰⁸⁾, des services ⁽¹⁰⁹⁾, de la sécurité, des stocks, étant donné que ces coûts n'étaient pas mentionnés dans les plans d'affaires. Les incitations pour de nouvelles liaisons, les commissions de marketing et/ou de succès payables à Ryanair ont été incluses en tant que coût pour l'aéroport. Les redevances de concession incrémentales ⁽¹¹⁰⁾ ont été basées sur les coûts par unité au niveau de l'aéroport, multipliés par les prévisions de trafic pour Ryanair.

(470) Selon l'Italie, So.Ge.A.AL n'avait pas pour objectif de récupérer le coût du nouveau terminal de passagers sur les redevances payées par Ryanair. En d'autres termes, les coûts d'investissement du nouveau terminal ne sont imputables à aucun des contrats de Ryanair et ne font dès lors pas partie des coûts incrémentaux.

(471) Les paiements marketing à AMS ont été pris en compte en tant que coûts pour l'aéroport. Dans le même temps, une «valeur terminale» a été ajoutée en tant que recette pour l'aéroport afin de tenir compte des bénéfices des contrats de services marketing et des contrats de services aéroportuaires qui, du point de vue de l'Italie, se prolongent même après l'expiration du contrat de services marketing. La «valeur terminale» est basée sur la même approche suivie par Ryanair et détaillée aux considérants 443 à 446.

(472) Le tableau 10 présente la VAN ⁽¹¹¹⁾ des flux de trésorerie qui auraient pu être escomptés des contrats Ryanair sur la base des hypothèses détaillées aux considérants 459 à 471.

⁽¹⁰⁷⁾ Les données de coûts incrémentaux utilisées dans l'analyse de régression sont antérieures à la conclusion des contrats de 2006 et de 2010 qui auraient été à la disposition de So.Ge.A.AL à la date où le gestionnaire de l'aéroport a conclu les contrats en question. Toutefois, étant donné que les données en matière de coûts ne sont disponibles que pour la période 1998-2010, si une approche similaire avait été suivie pour les contrats de 2000, 2002 et 2003, il n'y aurait que deux, trois et quatre points respectivement disponibles pour réaliser l'analyse de régression, ce qui est insuffisant pour obtenir des résultats solides. En conséquence, pour ces contrats, la régression est basée sur les données des coûts pour la période 1998-2010.

⁽¹⁰⁸⁾ Les frais concernant les matériaux, la publicité, la papeterie, le carburant, les cartes d'embarquement, les notes d'assistance, les étiquettes de bagage, les uniformes pour le personnel.

⁽¹⁰⁹⁾ Frais d'assurance des véhicules, de maintenance et de réparation de l'équipement et des véhicules, autres frais de véhicules, fréquences radio, maintenance de l'équipement d'enregistrement.

⁽¹¹⁰⁾ À partir de 2003, les redevances de concession annuelles payées par les gestionnaires d'aéroports sont déterminées sur la base des données de trafic publiées chaque année par le ministère de l'infrastructure et du transport-ENAC. Voir, en ce sens, considérant 156 de la décision.

⁽¹¹¹⁾ La VAN d'une série de flux de trésorerie périodiques escomptés, tant entrants que sortants, est définie comme étant la somme actualisée des flux de trésorerie individuels escomptés sur la période pertinente. La VAN est un outil standard utilisé par les entreprises pour évaluer la rentabilité d'un projet.

Tableau 10

VAN des flux de trésorerie escomptés des contrats Ryanair — rapport POEM 2014

Contrat (date de signature)	Période durant laquelle le contrat devait s'appliquer	VAN au cours de la durée du contrat (en millions d'EUR) ⁽¹⁾
ASA 2000 (22 juin 2000)	22 juin 2000-21 juin 2010	[4-8]
ASA 2002 (25 janvier 2002)	1 ^{er} janvier 2002-31 décembre 2012	[3-6]
ASA 2003 (1 ^{er} septembre 2003)	1 ^{er} septembre 2003-1 ^{er} septembre 2014	[9-12]
ASA 2006 (3 avril 2006)	1 ^{er} janvier 2006-31 décembre 2010	[6-9]
ASA 2010 (20 octobre 2010)	1 ^{er} janvier 2010-31 décembre 2013	[9-12]

⁽¹⁾ Les taux de référence de la Commission ont été appliqués pour actualiser le montant futur des charges à payer.

- (473) La Commission relève qu'aux fins de l'analyse de rentabilité des contrats ASA 2006 et 2010, l'Italie a envisagé une durée de dix ans pour le contrat ASA 2006 et de neuf ans pour le contrat ASA 2010, au lieu de la période durant laquelle le contrat devait s'appliquer initialement, à savoir cinq et quatre ans respectivement. L'Italie a toutefois également fourni à la Commission les résultats de l'analyse de rentabilité en tenant compte de la durée initiale des contrats ASA 2006 et 2010 telle que strictement définie dans ces contrats.
- (474) Pour défendre sa position, l'Italie a fait valoir qu'au moment de la signature de chacun des contrats avec Ryanair, So.Ge.A.AL avait des attentes raisonnables quant au fait qu'ils seraient renouvelés selon des conditions similaires. Plus particulièrement, sur la base de la disposition explicite du contrat ASA 2006 selon laquelle le contrat pourrait être prolongé pour une durée supplémentaire de cinq ans, jusqu'au 1^{er} janvier 2016, So.Ge.A.AL s'attendait à ce que ce contrat soit renouvelé à des conditions similaires. De même, le contrat ASA 2010 devait couvrir la période entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2013, avec la possibilité pour le contrat ASA d'être prolongé pour une durée supplémentaire de cinq ans, jusqu'au 31 décembre 2018.
- (475) La Commission ne peut accepter cet argument.
- (476) Premièrement, ni le contrat de 2006, ni celui de 2010 ne prévoient leur prolongation automatique après leur expiration.
- (477) Le contrat ASA 2006 spécifie plutôt que So.Ge.A.AL s'engage, à l'expiration de la durée des contrats, à renégocier un ensemble adéquat de services aéroportuaires avec Ryanair pour une durée supplémentaire de cinq ans, à condition que certaines conditions soient remplies, notamment le fait que le transporteur respecte intégralement ses obligations en termes de services marketing et que So.Ge.A.AL obtienne la concession pour exploiter l'aéroport au-delà du 1^{er} janvier 2011. La Commission considère que sur la base de cette seule disposition, en 2006, So.Ge.A.AL n'aurait pu tabler sur une extension, encore moins à des conditions similaires, cette extension étant hypothétique et dépendant en particulier de la volonté de Ryanair de l'accepter. En effet, la disposition susmentionnée ne lie pas juridiquement Ryanair à la conclusion d'un nouveau contrat avec le gestionnaire de l'aéroport, ni n'offre aucune certitude en ce qui concerne le respect, par chacune des parties, des conditions en question, notamment eu égard à l'incertitude considérable entourant l'octroi de la concession globale à l'exploitant de l'aéroport à ce moment.

- (478) La Commission considère que le contrat ASA 2010 offre encore moins de certitude quant à son extension éventuelle. L'article 2 — «Durée» énonce: «le contrat peut être reconduit pour une période supplémentaire de cinq ans aux conditions et modalités exposées dans la présente, ou telles que modifiées par les parties, à condition qu'un consentement écrit préalable puisse être obtenu par les deux parties, au moins six mois avant l'expiration de la durée initiale. [...] Toute reconduction ultérieure du présent contrat sera négociée entre les Parties, au moins six mois avant l'expiration de la durée supplémentaire». Il est dès lors évident que toute reconduction du contrat aurait fait l'objet de négociations entre les parties et n'aurait dès lors pu être présumée par So.Ge.A.AL au moment où le contrat ASA 2010 a été signé.
- (479) Deuxièmement, la Commission relève qu'il n'existe pas d'élément de preuve au dossier démontrant qu'en 2009, des tensions entre So.Ge.A.AL et Ryanair mettaient en danger la relation contractuelle avec le transporteur. À l'époque, Ryanair avait subordonné la poursuite de ses activités à l'aéroport d'Alghero à la conclusion d'un avenant. En fait, il ressort des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de So.Ge.A.AL du 7 juillet 2009, du 9 septembre 2009 et du 23 février 2010 fournis par l'Italie que la décision du gestionnaire de l'aéroport de signer finalement le nouveau contrat ASA avec Ryanair pour une période de cinq ans tenait compte du fait que le dernier contrat ne fixait pas de pénalités pour la résiliation précoce du contrat. Plus particulièrement:
- Ryanair demandait avec insistance la conclusion d'un avenant «qui entraînera certainement l'augmentation de la valeur des contributions de co-marketing». Si cet avenant n'était pas signé immédiatement, le transporteur cesserait l'exploitation de toutes les liaisons au départ de l'aéroport d'Alghero ⁽¹¹²⁾;
 - un document exposant l'évolution des accords avec Ryanair et la situation des relations avec la compagnie aérienne, qui soulignait ce que devaient être les étapes suivantes, selon Ryanair — dont l'annulation ou la réduction de la fréquence des vols à l'intérieur de l'Union européenne et leur remplacement par des liaisons nationales — était à l'examen ⁽¹¹³⁾;
 - le conseil d'administration se renseignait sur la marge de négociation, le cas échéant, en ce qui concerne la relation contractuelle avec Ryanair, «étant donné que les actionnaires n'avaient pas donné mandat au conseil pour résilier le contrat avec le transporteur» ⁽¹¹⁴⁾.
- (480) Il résulte également du procès-verbal de l'assemblée des actionnaires de So.Ge.A.AL du 26 octobre 2001 que l'entreprise a envisagé la résiliation du contrat ASA 2000 avant son expiration et que cela a entraîné de longs débats entre les actionnaires.
- (481) Sur cette base, la Commission conclut qu'au moment de la conclusion des contrats ASA Ryanair de 2006 et 2010, So.Ge.A.AL n'aurait pu escompter la prolongation de ces contrats, ou du moins n'aurait pu escompter qu'ils soient prolongés aux mêmes conditions contractuelles.
- (482) La Commission note également que sur la base des informations présentées par l'Italie, le contrat avec une autre compagnie aérienne soumise à l'examen, Germanwings, n'a pas été jusqu'à son terme complet et que le transporteur n'a opéré au départ de l'aéroport qu'en 2007. L'Italie a précisé, au cours de l'enquête, que la compagnie aérienne avait décidé de cesser ses activités au départ de l'aéroport étant donné qu'elle ne pouvait générer un trafic suffisant pour atteindre le seuil de rentabilité d'un point de vue financier.
- (483) La Commission conclut dès lors qu'aux fins de l'analyse de rentabilité des contrats ASA de 2006 et 2010, seule la période stipulée par les contrats ASA, à savoir cinq ans pour le contrat ASA 2006 et quatre ans pour le contrat ASA 2010, doit être prise en compte (les VAN dans le tableau 10 ont été calculées sur la base de la durée initiale des contrats, telle qu'exposée dans les contrats ASA).
- (484) En outre, la Commission relève que les contrats ASA de 2006 et 2010 et les contrats de services marketing signés entre So.Ge.A.AL, Ryanair et AMS, s'appliquaient rétrospectivement comme suit:
- a) le contrat ASA 2006 et le contrat de services marketing ont été signés le 3 avril 2006, mais s'appliquaient rétrospectivement à partir du 1^{er} janvier 2006;
 - b) le contrat ASA 2010 et le contrat de services marketing ont été signés le 20 octobre 2010, mais s'appliquaient rétrospectivement à partir du 1^{er} janvier 2010.

⁽¹¹²⁾ Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de So.Ge.A.AL du 7 juillet 2009.

⁽¹¹³⁾ Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de So.Ge.A.AL du 9 septembre 2009.

⁽¹¹⁴⁾ Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de So.Ge.A.AL du 23 février 2010.

- (485) La Commission relève également que, selon So.Ge.A.AL, les conditions des contrats qui étaient discutés avec Ryanair et AMS au cours des périodes auxquelles les contrats de 2006 et 2010 s'appliquaient rétrospectivement (à savoir de janvier 2006 à avril 2006, dans le cas des contrats de 2006, et de janvier 2010 à octobre 2010, dans le cas des contrats de 2010) étaient similaires aux conditions des contrats qui ont finalement été signés en avril 2006 et octobre 2010. En d'autres termes, les contrats conclus en avril 2006 et octobre 2010 officialisaient simplement les conditions qui avaient été convenues précédemment, avant la période à laquelle ces contrats s'appliquaient rétrospectivement. Sur cette base, la Commission considère qu'étant donné que chaque contrat, au cours de sa durée prévue, est conforme à une approche *ex ante* et que dès lors, dans l'analyse de la rentabilité des contrats de 2006 et 2010, la période pour laquelle les contrats s'appliquaient rétrospectivement ne doit pas être exclue.
- (486) Toutefois, eu égard aux motifs détaillés ci-dessus, la Commission considère que les bénéfices qu'un OEM prudent escompterait d'un contrat de services marketing seraient strictement limités à la durée des activités du transporteur à l'aéroport, telle qu'exposée dans le contrat de services aéroportuaires. Sur cette base, elle considère que toute «valeur terminale» visant à refléter les futurs bénéfices des services marketing au-delà de la durée de l'application de ces contrats doit être écartée de l'analyse. La Commission relève également que l'Italie n'a pas pris en considération une «valeur terminale» pour justifier les bénéfices tirés après l'expiration de la durée des contrats conclus par So.Ge.A.AL avec Alitalia, Meridiana, Volare et Germanwings (voir considérant 528).
- (487) En outre, la Commission constate que l'approche adoptée par l'Italie pour estimer le nombre de passagers et calculer sur cette base les recettes aéronautiques et extra-aéronautiques incrémentales escomptées (sans préjudice de l'appréciation de la «valeur terminale» dans le considérant précédent), est solide. Bien que la Commission considère que les hypothèses concernant les projections du trafic doivent exclusivement être basées sur les fréquences des liaisons et les objectifs en matière de passagers stipulés dans les contrats ASA et le coefficient d'occupation qui aurait raisonnablement pu être escompté par So.Ge.A.AL au moment où chaque contrat ASA avec Ryanair a été conclu, étant donné qu'au moment où les contrats ASA de 2006 et 2010 ont été signés, So.Ge.A.AL s'attendait à ce que le trafic de Ryanair dépasse les seuils minimaux fixés dans les contrats, la Commission convient que les attentes de So.Ge.A.AL au moment où les contrats ont été signés, telles qu'exposées dans les plans d'affaires, représentent la source la plus exacte pour déduire les prévisions par So.Ge.A.AL du trafic de Ryanair au moment de la signature des contrats ASA 2006 et 2010.
- (488) La Commission considère en outre les attentes de So.Ge.A.AL concernant le coefficient d'occupation de Ryanair, au moment de la signature de chacun des contrats, comme étant raisonnables étant donné qu'elles étaient fondées sur son expérience et sa connaissance du modèle commercial de la compagnie aérienne.
- (489) La Commission note que, selon l'Italie, So.Ge.A.AL ne visait pas à recouvrer le coût du nouveau terminal de passagers sur les redevances payées par Ryanair. À cet égard, il apparaît en effet que c'était le développement du tourisme en général qui exigeait l'expansion de la capacité du terminal de l'aéroport d'Alghero afin d'accueillir la croissance prévue du trafic. Avant que les investissements ne soient entrepris à l'aéroport d'Alghero, malgré un potentiel significatif, le développement du secteur du tourisme était entravé par une absence de connectivité internationale. L'aéroport d'Alghero avait rencontré des contraintes de capacité en 2003 et 2004 et, par conséquent, des investissements étaient nécessaires pour permettre à l'aéroport de recevoir davantage de passagers. Le plan d'affaires de So.Ge.A.AL de 2004 prédisait que le nombre total de passagers à l'aéroport augmenterait d'environ 30 % en 2008 par rapport aux niveaux antérieurs à l'expansion de la capacité de l'aéroport en 2004. Alors qu'il ressort clairement des plans d'affaires élaborés par So.Ge.A.AL à divers moments au cours de la période à l'examen que le gestionnaire de l'aéroport s'appuyait sur les compagnies aériennes à bas coûts en tant que moteur principal (et que l'entreprise ne retrouverait la viabilité qu'après l'octroi de la concession globale), cet objectif n'était pas lié aux relations avec une compagnie aérienne spécifique. En effet, aucun des contrats ASA avec Ryanair ne mentionne d'investissement à réaliser par le gestionnaire de l'aéroport. En ce sens, la Commission note que l'investissement dans l'expansion du terminal a été approuvé par CIPE en 1997 et donc bien avant que Ryanair ne commence ses activités à l'aéroport d'Alghero. La demande à l'ENAC pour la concession globale faisait partie de la stratégie de So.Ge.A.AL dans le but de promouvoir le secteur du tourisme en attirant les transporteurs à bas coûts. Cette stratégie nécessitait l'expansion de la capacité du terminal pour accueillir la croissance du trafic prévue, une concession «globale» pour assurer des activités efficaces et efficaces de l'aéroport et des contrats avec des transporteurs à bas coûts. Sur cette base, la Commission admet que les coûts d'investissement liés au nouveau terminal ne sont imputables à aucun des contrats Ryanair et ne font dès lors pas partie des coûts incrémentaux.
- (490) La Commission relève en outre que les coûts incrémentaux escomptés ont été estimés par l'Italie selon une approche de bas en haut. Une analyse de régression a été effectuée afin d'identifier la façon dont les coûts d'exploitation varient à mesure des changements du nombre de passagers, afin d'estimer les coûts incrémentaux qui pouvaient être escomptés par So.Ge.A.AL au moment de la signature des contrats ASA avec Ryanair. Dans la première étape, une analyse de régression a été réalisée afin de déterminer l'impact d'un changement du nombre

de passagers de l'aéroport sur les coûts d'exploitation de l'aéroport. Dans la seconde étape, l'estimation des coûts d'exploitation supplémentaires par suite des contrats de Ryanair a été obtenue à partir des résultats de la première étape, combinés avec les prévisions du nombre de passagers de Ryanair.

- (491) Pour les contrats ASA de 2006 et 2010, les chiffres relatifs aux coûts incrémentaux utilisés par l'Italie dans l'analyse de régression sont antérieurs à la conclusion des contrats dont aurait disposé So.Ge.A.AL à la date où le gestionnaire de l'aéroport a conclu les contrats en question. Toutefois, étant donné que ces chiffres ne sont disponibles que pour la période de 1998 à 2010, si une approche similaire était suivie pour les contrats de 2000, 2002 et 2003, il n'y aurait que deux, trois et quatre données individuelles respectivement disponibles pour mener l'analyse de régression. La Commission admet que cela serait insuffisant pour obtenir des résultats fiables. En l'absence de données *ex ante* suffisantes pour permettre de reconstituer l'analyse de rentabilité basée sur les données qui auraient été disponibles pour So.Ge.A.AL au moment où les contrats en question ont été signés, la Commission considère exceptionnellement (voir considérant 284) que pour ces contrats, une régression basée sur des données de résultat pour toute la période de 1998 à 2010 constitue un indicateur acceptable de ce qu'auraient été les attentes raisonnables d'un OEM.
- (492) Sur la base des hypothèses détaillées ci-dessus, la Commission a reconstitué l'analyse de rentabilité *ex ante* des contrats avec Ryanair sur la base des coûts et recettes incrémentaux que pourrait raisonnablement escompter un opérateur en économie de marché agissant à la place de So.Ge.A.AL au moment de la conclusion de chacun des contrats à l'examen en l'espèce. En effet, il ressort clairement des divers plans d'affaires élaborés par So.Ge.A.AL que le gestionnaire de l'aéroport a prévu une croissance du trafic basée sur sa stratégie pour renforcer le secteur du tourisme en attirant un trafic international à bas coûts, qui était considéré comme produisant un trafic de voyageurs considérablement plus élevé que les activités intérieures ⁽¹¹⁵⁾.
- (493) Le tableau ci-dessous présente la VAN des flux de trésorerie escomptés des contrats Ryanair sur la base des hypothèses détaillées ci-dessus.

Tableau 11

VAN des flux de trésorerie escomptés des contrats Ryanair

Contrat	Période durant laquelle le contrat devait s'appliquer	VAN au cours de la durée du contrat (en millions d'EUR) ⁽¹⁾
ASA 2000	22 juin 2000-21 juin 2010	[4-8]
ASA 2002	1 ^{er} janvier 2002-31 décembre 2012	[3-6]
ASA 2003	1 ^{er} septembre 2003-1 ^{er} septembre 2014	[9-12]
ASA 2006	1 ^{er} janvier 2006-31 décembre 2010	[3-6]
ASA 2010	1 ^{er} janvier 2010-31 décembre 2013	[2-4]

⁽¹⁾ Les taux de référence de la Commission ont été appliqués pour actualiser le montant futur des charges à payer.

- (494) Étant donné que le résultat actualisé escompté est positif pour chacun des contrats Ryanair, la Commission est convaincue que chacun des contrats ASA avec Ryanair devait être rentable au moment où il a été conclu et que par conséquent, en concluant les contrats en question, So.Ge.A.AL n'a pas octroyé un avantage économique à Ryanair et qu'ils ne constituent dès lors pas des aides d'État.

⁽¹¹⁵⁾ Bien que cette stratégie ait porté ses fruits et que So.Ge.A.AL ait été capable d'obtenir une croissance significative des volumes de trafic conforme à ses attentes, le gestionnaire de l'aéroport n'a pas été en mesure d'égaliser la croissance du trafic avec une rentabilité croissante malgré le soutien financier des autorités publiques. Cela est en grande partie dû aux retards importants dans l'octroi de la concession «globale».

Contrats avec d'autres transporteurs que Ryanair

Contrats avec Alitalia, Volare, Meridiana et Germanwings

- (495) La Commission a examiné les contrats d'assistance en escale et de marketing de So.Ge.A.AL avec Alitalia, Volare, Meridiana et Germanwings, détaillés dans le tableau 12:

Tableau 12

Contrats de So.Ge.A.AL avec Alitalia, Volare, Meridiana et Germanwings

<i>Alitalia</i>		
30.11.2010	Contrat d'assistance en escale	1.12.2010-1.12.2015
20.10.2010	Contrat marketing	7.6.2010-30.9.2010
<i>Volare</i>		
29.11.2007	Contrat d'assistance en escale	28.10.2007-31.10.2010
29.11.2007	Contrat marketing	28.10.2007-31.10.2010
<i>Meridiana</i>		
28.4.2010	Contrat d'assistance en escale	4.2010-4.2011
20.10.2010	Contrat marketing	6.2010-10.2010
<i>Germanwings</i>		
19.3.2007	Contrat d'assistance en escale	25.3.2007-31.10.2009
25.3.2007	Contrat marketing	2007-2009

i. Sur l'évaluation conjointe des contrats d'assistance en escale et de marketing

- (496) La Commission relève en premier lieu que dans chaque cas, tout porte à croire que ces contrats ont été négociés et conclus en tant que partie d'une transaction unique et doivent dès lors être appréciés comme une mesure unique. Plus particulièrement:
- le contrat marketing avec Meridiana, qui s'appliquait rétroactivement pour la période de juin à octobre 2010 prévoyait à l'article 1^{er} — «Objet du contrat» que: «Meridiana s'engage à exploiter les liaisons susmentionnées [Milan, Vérone, Bari] conformément aux programmes d'exploitation prédéfinis et, dès lors, à exploiter un programme de communication et de marketing en accord avec So.Ge.A.AL». En outre, le contrat prévoit la possibilité d'un renouvellement du contrat sous réserve que Meridiana réalise certains objectifs en matière de passagers;
 - en vertu du contrat marketing, qui s'appliquait rétroactivement pour la période de juin à septembre 2010, Alitalia devait définir un programme de communication et de marketing ayant pour objet la promotion de la région, au moyen également du démarrage des nouvelles liaisons (Barcelone, Paris et Bruxelles);
 - les contrats d'assistance en escale et de marketing avec Volare ont été conclus à la même date. Le contrat marketing avec Volare mentionne: «Le présent avenant représente une part substantielle du contrat d'assistance en escale au sol standard. Dès lors, il restera en vigueur jusqu'à la résiliation du contrat d'assistance en escale au sol standard, pour quelque motif que ce soit, date à laquelle le présent avenant ainsi que tous les droits et obligations prévus par la présente prendront également fin». Le contrat marketing fixe également des objectifs en matière de passagers que le transporteur s'engage à réaliser;

d) le contrat marketing avec Germanwings «fixe les cibles et objectifs à atteindre par Germanwings conformément aux demandes d'AHO [Alghero]. Les parties confirment que les paramètres utilisés pour l'établissement objectif de la réalisation des cibles et objectifs précités seront représentés par le nombre de passagers et de vols annuels exploités par Germanwings de/vers AHO [Alghero]». Le contrat fixe les commissions de succès et une contribution unique à payer par So.Ge.A.AL.

(497) Par conséquent, la Commission considère qu'il existe un lien clair entre les contrats de services aéroportuaires et les contrats marketing au sens où ces derniers étaient basés sur la conclusion du contrat de services aéroportuaires et les services fournis par les transporteurs.

ii. Sur l'approche suivie pour estimer les coûts et recettes incrémentaux

(498) Aucune analyse *ex ante* de la rentabilité des contrats avec ces compagnies aériennes n'a été réalisée par So.Ge.A.AL avant leur conclusion. Comme mentionné ci-dessus, par lettre du 25 mars 2014, l'Italie a fourni à la Commission une analyse *ex ante* reconstituée de la rentabilité des contrats conclus avec Air One/Alitalia, Meridiana, Volare, Germanwings sur la base des données dont aurait disposé un OEM agissant à la place de So. Ge.A.AL au moment où les contrats en question ont été conclus ainsi que sur la base des évolutions prévisibles à l'époque.

(499) Selon l'Italie, l'approche suivie pour l'analyse reconstituée reflète la méthodologie qui aurait été adoptée par un OEM et les résultats de l'évaluation de la rentabilité de ces contrats démontreraient que ces derniers devaient également être rentables pour So.Ge.A.AL sur une base *ex ante*.

(500) L'analyse est basée sur l'approche exposée aux considérants 501 à 524.

(501) *Les recettes aéronautiques incrémentales* ont été obtenues en appliquant les redevances aéroportuaires pertinentes qui devaient être payées par chaque compagnie aérienne, combinées aux prévisions en matière de trafic pour la compagnie aérienne concernée pour tous les services autres que l'assistance en escale au sol. Les recettes aéronautiques résultant de l'assistance en escale au sol sont basées sur les redevances négociées entre So.Ge.A.AL et chaque compagnie aérienne. Les prévisions en matière de trafic sont basées soit sur les niveaux de trafic de la compagnie aérienne au cours de l'année précédant la signature du contrat, soit sur les objectifs de trafic repris dans les contrats pertinents.

(502) *Les recettes extra-aéronautiques incrémentales* sont basées sur les attentes de So.Ge.A.AL au moment où les contrats de 2007 et 2010 avec les compagnies aériennes en ce qui concerne des recettes extra-aéronautiques d'environ 5,00 à 6,00 EUR par passager en partance, par suite du développement du nouveau terminal (voir également le tableau 9).

(503) *Les coûts d'exploitation incrémentaux* ont été obtenus en prenant en compte les catégories de coûts incrémentaux que prévoyait So.Ge.A.AL au moment de la signature de chaque contrat avec Air One/Alitalia, Volare, Meridiana et Germanwings et incluaient: les frais de personnel incrémentaux, les coûts d'assistance en escale incrémentaux, les coûts incrémentaux des produits, services et matériaux, les redevances de concession incrémentales et les paiements uniques de frais de marketing relatifs aux nouvelles liaisons ainsi que les commissions de succès.

(504) L'analyse de régression a été appliquée au nombre de passagers et aux coûts au niveau de l'aéroport pour identifier l'impact d'un changement du nombre de passagers de l'aéroport d'Alghero sur les coûts totaux de l'aéroport.

(505) Aux fins de l'analyse de rentabilité des contrats de 2010 avec Alitalia et Meridiana, l'Italie a appliqué la régression aux données de coûts pour la période antérieure à la signature des contrats, à savoir 1998–2009, qui auraient été à la disposition de So.Ge.A.AL à la date à laquelle elle a conclu les contrats en question.

(506) Toutefois, selon l'Italie, le nombre de données individuelles disponibles avant la signature des contrats de 2007 avec Germanwings et Volare (1998–2006) est très faible. Les estimations résultantes des coûts de personnel et de matériaux incrémentaux sont respectivement de 2,7 EUR et de 9,3 EUR par passager en partance, ce qui est considéré comme des montants inhabituellement élevés. L'ajout ou la suppression d'une seule donnée individuelle exerce, dans ce cas, un impact important sur les résultats. Sur cette base, l'analyse de rentabilité produit une VAN négative pour Germanwings alors que la VAN du contrat Alitalia reste positive. Selon l'Italie, les estimations des régressions de coûts deviennent plus stables à mesure que le nombre de données individuelles augmente et, dès lors, pour les contrats de 2007 avec Germanwings et Volare, la régression doit couvrir toute la période de 1998 à 2010.

- (507) Dans la seconde étape, les estimations des coûts supplémentaires totaux par suite des contrats spécifiques entre So.Ge.A.AL et les compagnies aériennes respectives découlent des résultats obtenus dans la première étape, combinés aux prévisions respectives du nombre de passagers de chaque compagnie aérienne.
- Les coûts incrémentaux escomptés de l'assistance en escale, des produits, des services et des matériaux pendant la durée de chaque contrat sont basés sur les coûts moyens d'assistance en escale par ATM et les coûts moyens des produits, des services et des matériaux par passager au niveau de l'aéroport au cours de l'année qui précède immédiatement la signature du contrat. Ces coûts unitaires sont majorés de l'inflation escomptée au cours de chaque année et sont multipliés par les prévisions respectives du trafic pour chaque compagnie aérienne;
 - les redevances de concession varient avec le nombre de passagers. Les redevances de concession incrémentales sont basées sur les redevances de concession moyennes par passager au niveau de l'aéroport, au cours de l'année qui précède la signature de chaque contrat, multipliées par les prévisions du trafic pour la compagnie aérienne respective et majorées de l'inflation.
- (508) Les coefficients d'occupation présumés dans l'analyse de rentabilité des contrats conclus avec Alitalia, Germanwings, Volare et Meridiana sont basés sur la connaissance et l'expérience préalables des activités et du modèle d'affaires de chaque compagnie aérienne ⁽¹¹⁶⁾, comme détaillé dans le tableau 13.

Tableau 13

Hypothèses relatives aux coefficients d'occupation

Compagnie aérienne	Coefficient d'occupation
Air One/Alitalia	s.o.
Germanwings	60
Volare	50
Meridiana	65

— Air One/Alitalia

- (509) Les projections du trafic pour Air One/Alitalia au cours de la durée du contrat d'assistance en escale ont été obtenues de la manière suivante:
- les projections du trafic liées au lancement des trois liaisons internationales de/vers Barcelone, Bruxelles et Paris sont basées sur le contrat marketing. Il a été présumé qu'Air One/Alitalia exploiterait trois vols par semaine pour chaque liaison;
 - les projections du trafic pour les vols intérieurs sont basées sur le nombre de vols exploités par Air One/Alitalia en 2009, majorées par l'hypothèse que le trafic intérieur augmenterait de 1 % par an.

⁽¹¹⁶⁾ Pour Germanwings et Meridiana, le coefficient d'occupation est spécifié dans les contrats avec So.Ge.A.AL. Pour Volare, le coefficient d'occupation est basé sur la connaissance préalable qu'a So.Ge.A.AL des activités de la compagnie aérienne. Étant donné que Volare a exploité un certain nombre de liaisons nationales, un coefficient d'occupation inférieur a été pris comme hypothèse. Dans le cas d'Alitalia, les prévisions du trafic n'ont pas été obtenues à partir d'une hypothèse particulière pour le coefficient d'occupation étant donné qu'Alitalia exploitait différents modèles d'avions (dont le nombre maximum de sièges par avion variait de 90 à 180), en fonction du jour de la semaine et de la saison. Les prévisions du trafic ont été obtenues sur la base de l'expérience et de la connaissance préalables des activités de la compagnie aérienne.

- (510) Les projections du trafic ont été utilisées pour obtenir les recettes incrémentales escomptées et les coûts incrémentaux escomptés. Les recettes aéronautiques incrémentales escomptées sont basées sur les projections du trafic et les redevances aéroportuaires publiées pour tous les services en dehors de l'assistance en escale. Les redevances d'assistance en escale sont basées sur le contrat d'assistance en escale de 2010. Les recettes extra-aéronautiques escomptées ont été obtenues comme détaillé au considérant 502.
- (511) Les coûts incrémentaux escomptés ont été tirés des hypothèses détaillées aux considérants 503 à 508 et incluent le paiement de marketing unique de So.Ge.A.AL pour encourager le lancement par Air One/Alitalia de liaisons internationales au départ de l'aéroport d'Alghero.
- (512) Sur la base de ces hypothèses, la VAN des flux de trésorerie escomptés des contrats de 2010 avec Air One/Alitalia, telle que calculée par l'Italie, est présentée dans le tableau 14.

Tableau 14

VAN des flux de trésorerie escomptés du contrat Air One/Alitalia 2010 (en millions d'EUR)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Profits incrémentaux	[0-1]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]
VAN ⁽¹⁾ (au cours de la durée du contrat)	[10-14]					

⁽¹⁾ En appliquant un taux d'actualisation de 2,45 %.

— Volare

- (513) Les prévisions de trafic pour Volare sont basées sur les ATM établies dans le contrat marketing, à savoir 28 vols en 2007, 207 vols en 2008 et 2009 et 180 vols en 2010.
- (514) Les recettes aéronautiques incrémentales étaient basées sur les redevances aéroportuaires publiées et le contrat d'assistance en escale, combinés aux projections en matière de trafic. Les recettes extra-aéronautiques incrémentales ont été estimées conformes à l'approche décrite au considérant 502.
- (515) Les coûts incrémentaux étaient basés sur les redevances moyennes par unité et les projections du trafic sur les hypothèses détaillées aux considérants 503 à 508, et incluent le paiement unique de [...] EUR pour la première année d'activité.
- (516) Dans le calcul de la VAN présenté dans le tableau 15, l'analyse de régression était basée sur les chiffres relatifs aux coûts antérieurs à la signature du contrat, à savoir 1998–2006.

Tableau 15

VAN des flux de trésorerie escomptés du contrat Volare 2007 (en milliers d'EUR)

Année	2007	2008	2009	2010
Profits incrémentaux	[13-18]	[50-100]	[100-125]	[100-125]
VAN ⁽¹⁾ (au cours de la durée du contrat)	[250-300]			

⁽¹⁾ En appliquant un taux d'actualisation de 6,42 %.

— Meridiana

- (517) Les prévisions du trafic pour Meridiana qui sous-tendent les hypothèses concernant les recettes incrémentales et les coûts incrémentaux escomptés sont basées sur le nombre d'ATM sur les liaisons de/vers Milan, Vérone et Bari, comme spécifié dans le contrat marketing de 2010.
- (518) Les recettes aéronautiques incrémentales étaient basées sur les redevances aéroportuaires publiées et le contrat d'assistance en escale, combinés aux projections en matière de trafic. Les recettes extra-aéronautiques incrémentales ont été estimées conformes à l'approche décrite au considérant 502.
- (519) Les coûts incrémentaux étaient basés sur les redevances moyennes par unité et les projections du trafic sur les hypothèses détaillées aux considérants 503 à 508, et incluent le paiement unique de [...] EUR pour la première année d'activité.
- (520) La Commission relève que le contrat marketing avec Meridiana devait s'appliquer pendant une année, au cours de la période de juin 2010 à octobre 2010 et prévoyait qu'il pourrait être étendu pour couvrir les années 2011 et 2012 si le nombre de passagers transportés par la compagnie aérienne dépassait certains seuils minimaux. L'Italie a expliqué qu'au moment de la signature des contrats, So.Ge.A.AL escomptait que Meridiana atteindrait le niveau minimum requis du trafic de passagers et, dès lors, que Meridiana renouvelerait le contrat marketing (et par conséquent d'assistance en escale) avec So.Ge.A.AL à des conditions similaires.
- (521) Sur la base de ces hypothèses, la VAN des flux de trésorerie escomptés des contrats de 2010 avec Meridiana est présentée au tableau 16. Comme indiqué dans le tableau 16, aux fins de l'analyse de rentabilité, l'Italie a pris en considération la période 2010-2013.

Tableau 16

VAN des flux de trésorerie escomptés du contrat Meridiana 2010 pour la période 2010-2013 (en milliers d'EUR)

Année	2010	2011	2012	2013
Profits incrémentaux	- [150-200]	[400-450]	[400-450]	[400-450]
VAN ⁽¹⁾ (au cours de la durée du contrat)	[950-1 100]			

⁽¹⁾ En appliquant un taux d'actualisation de 2,24 %.

— Germanwings

- (522) Les prévisions du trafic pour Germanwings sont basées sur les ATM visés mentionnés dans le contrat de 2007 et sous-tendent les attentes de So.Ge.A.AL en ce qui concerne les recettes incrémentales et les coûts incrémentaux au moment où le contrat a été conclu.
- (523) Les recettes aéronautiques incrémentales étaient basées sur les redevances aéroportuaires publiées et le contrat de 2007, combinés aux projections en matière de trafic. Les recettes extra-aéronautiques incrémentales ont été estimées conformes à l'approche décrite au considérant 502.
- (524) Les coûts incrémentaux étaient basés sur les redevances moyennes par unité et les projections de trafic et incluent le paiement unique de [...] EUR au cours de la première année, ainsi que les commissions de succès (l'analyse suppose que Germanwings a réalisé les objectifs relatifs aux passagers). Dans le calcul de la VAN présenté dans le tableau 17, l'analyse de régression est basée sur les chiffres relatifs aux coûts antérieurs à la signature du contrat, à savoir de 1998 à 2006.

Tableau 17

VAN des flux de trésorerie escomptés du contrat Germanwings 2007 (en milliers d'EUR)

Année	2007	2008	2009
Profits incrémentaux	- [130-150]	- [20-30]	- [5-10]
NPV ⁽¹⁾ (au cours de la durée du contrat)	- [150-200]		

⁽¹⁾ En appliquant un taux d'actualisation de 6,42 %.

iii. Appréciation

- (525) La Commission convient de la solidité de l'approche adoptée par l'Italie pour estimer le nombre de passagers et calculer, sur cette base, les recettes aéronautiques et extra-aéronautiques incrémentales escomptées.
- (526) Il en va de même en ce qui concerne le calcul des coûts incrémentaux, qui incluent les paiements de marketing. Toutefois, la Commission considère que l'analyse de régression doit être basée sur les données qui auraient été à la disposition de So.Ge.A.AL au moment où les contrats ont été conclus, et ne doit dès lors être appliquée que pour la période antérieure à la signature de ces contrats, à savoir 1998 à 2006 pour les contrats avec Germanwings et Volare et 1998 à 2009 pour les contrats avec Alitalia et Meridiana.
- (527) Par opposition aux contrats 2000, 2002 et 2003 avec Ryanair, pour lesquels la Commission a admis qu'aucune régression significative ne peut être appliquée sur la base des chiffres relatifs aux coûts *ex ante* et, par conséquent, que les chiffres relatifs aux coûts pour la période de 1998 à 2008 ont été utilisés en tant qu'indicateur de ce qu'un OEM raisonnable aurait escompté au moment où ces contrats ont été conclus (voir considérant 491), dans le cas du contrat de 2007 avec Germanwings et du contrat de 2010 avec Meridiana, davantage de données individuelles sont disponibles pour mener la régression sur les données de coûts *ex ante*, dont aurait disposé So.Ge.A.AL au moment où elle a conclu les contrats en question. En outre, la Commission relève également qu'une approche similaire a été acceptée par l'Italie pour l'analyse des contrats Ryanair de 2006, qui sont antérieurs à la signature du contrat de 2007 avec Germanwings.
- (528) Par ailleurs, la Commission prend note de l'approche de l'Italie qui consiste à ne pas prendre en considération une «valeur terminale» pour justifier les bénéfices tirés après l'expiration de la durée des contrats conclus par So.Ge.A.AL avec Alitalia, Meridiana, Volare et Germanwings. Cette approche est conforme au raisonnement de la Commission développé aux considérants 445 à 450.
- (529) La Commission considère également que, à l'instar des contrats ASA de 2006 et 2010 avec Ryanair, les contrats marketing avec Meridiana et Alitalia s'appliquaient rétrospectivement entre juin 2010 et octobre 2010. So.Ge.A.AL a expliqué que pendant cette période, elle avait discuté de conditions similaires au contrat qui a été signé ultérieurement avec Meridiana et Alitalia le 20 octobre 2010. La Commission convient dès lors que cette approche correspond à celle d'un OEM.
- (530) Enfin, la Commission relève que le contrat marketing avec Meridiana (applicable au cours de la période entre juin 2010 et octobre 2010) établissait qu'il pouvait être prolongé pour couvrir les années 2011 et 2012 si le nombre de passagers transportés par la compagnie aérienne excédait les seuils minimums qui y étaient précisés. L'Italie a expliqué qu'au moment de la signature des contrats, So.Ge.A.AL s'attendait à ce que Meridiana atteigne le niveau minimum requis pour le trafic de passagers et que Meridiana renouvelle donc le contrat de marketing (et par conséquent le contrat d'assistance en escale) avec elle à des conditions similaires.
- (531) La Commission ne peut accepter cet argument. Premièrement, le contrat d'assistance en escale avec Meridiana ne prévoyait aucune disposition explicite sur son éventuel renouvellement. Cette clause n'a été incluse que dans le contrat marketing. Si la Commission convient que l'extension éventuelle du contrat marketing — en supposant que Meridiana atteigne les objectifs en matière de trafic — entraîne l'extension pour une durée similaire du contrat d'assistance en escale avec le transporteur, il n'en demeure pas moins qu'au moment où le contrat d'assistance en escale a été signé, aucune obligation légale ne contraignait Meridiana à poursuivre ses activités au départ de l'aéroport au-delà des conditions initiales du contrat, à savoir avril 2011. En outre, le contrat marketing a été signé le 20 octobre 2010, soit plus de six mois après la signature du contrat d'assistance en escale.

La Commission considère qu'en avril 2010, lorsque le contrat d'assistance en escale a été signé, So.Ge.A.AL ne pouvait tabler sur le renouvellement d'aucun des contrats à des conditions similaires, ce renouvellement étant hypothétique. Par conséquent, la Commission considère que l'analyse de rentabilité ne doit être prise en compte que pour la durée initiale du contrat fixée à un an.

- (532) Dans le même temps, la Commission prend note de l'approche de l'Italie consistant à justifier les attentes de So.Ge.A.AL en ce qui concerne le renouvellement du contrat d'assistance en escale, simplement sur la base de la possibilité d'une extension du contrat de marketing (plutôt que d'assistance en escale). La Commission considère que cette approche rend difficilement acceptable l'argument avancé au cours de l'enquête par Ryanair et AMS, selon lequel les contrats de marketing et de services aéroportuaires peuvent être aisément dissociés.
- (533) La Commission a reconstitué l'analyse sur la base des considérations aux considérants 525 à 532. Les VAN résultantes pour ces contrats au moment où ils ont été conclus, au cours de la période durant laquelle ils devaient s'appliquer, sont présentées dans le tableau 18.

Tableau 18

VAN des contrats entre So.Ge.A.AL et Air One/Alitalia, Meridiana, Volare et Germanwings

Compagnie aérienne	Période durant laquelle le contrat devait s'appliquer	VAN au cours de la durée du contrat (en milliers d'EUR)
Volare	2007-2010	[250-300]
Air One/Alitalia	2010-2015	[12 500-13 000]
Meridiana	2010-2011	- [150-200]
Germanwings	2007-2009	- [150-200]

- (534) Étant donné que le résultat actualisé escompté est négatif pour les contrats Meridiana et Germanwings, la Commission conclut que So.Ge.A.AL n'a pas agi comme un OEM en concluant ces contrats. Le gestionnaire de l'aéroport ne pouvait s'attendre à couvrir au moins les coûts incrémentaux entraînés par l'un de ces contrats. Étant donné que So.Ge.A.AL ne s'est donc pas comportée comme un OEM, sa décision de conclure les contrats sur la base de ces conditions octroyait à Germanwings et Meridiana un avantage économique.
- (535) La vue d'ensemble des coûts et recettes incrémentaux qui auraient pu être escomptés au moment où les contrats avec Meridiana and Germanwings ont été conclus est résumée dans le tableau 19.

Tableau 19

Rentabilité incrémentale des contrats avec Germanwings et Meridiana

Germanwings	2007	2008	2009
Nombre de passagers escompté	15 000	15 000	15 000
Recettes aéronautiques incrémentales escomptées	[...]	[...]	[...]
Recettes extra-aéronautiques incrémentales escomptées	[...]	[...]	[...]
Coûts incrémentaux escomptés	[...]	[...]	[...]
Soutien marketing aux coûts	[...]	[...]	[...]
Résultat nominal escompté	- 140 482	- 24 616	- 8 745

Meridiana	2010
Nombre de passagers escompté	59 631
Recettes aéronautiques incrémentales escomptées	[...]
Recettes extra-aéronautiques incrémentales escomptées	[...]
Coûts incrémentaux escomptés	[...]
Soutien marketing aux coûts	[...]
Résultat nominal escompté	- 175 174

(536) En revanche, on aurait pu escompter que les contrats avec Volare et Alitalia entraînent un résultat actualisé positif. Par conséquent, en concluant ces contrats, So.Ge.A.AL n'a pas accordé un avantage économique à ces transporteurs.

iv. Conclusion

(537) Sur la base de l'analyse de rentabilité des contrats conclus par So.Ge.A.AL avec Alitalia et Volare qui a été soumise par l'Italie, la Commission a la conviction qu'il aurait été logique pour un OEM guidé par des perspectives de rentabilité d'accepter les conditions de ces contrats à la date à laquelle ils ont été signés. Par conséquent, ces contrats n'impliquent pas une aide aux transporteurs aériens.

(538) Toutefois, sur la base de l'évaluation aux considérants 525 à 536, la Commission conclut qu'il n'était pas rationnel pour So.Ge.A.AL de conclure les contrats avec Meridiana et Germanwings. Chacun de ces contrats implique un avantage économique pour le transporteur aérien concerné.

Contrats avec bmibaby, Air Italy et Air Vallée

(539) Comme mentionné ci-dessus, par lettre du 10 juin 2014, l'Italie a fourni à la Commission l'analyse *ex ante* de la rentabilité des contrats conclus par So.Ge.A.AL avec les autres compagnies aériennes soumises à l'examen, à savoir bmibaby, Air Italy et Air Vallée.

(540) Les contrats d'assistance en escale pertinents signés entre So.Ge.A.AL et Air Italy, Air Vallée et bmibaby sont résumés au tableau 20:

Tableau 20

Contrats d'assistance en escale avec bmibaby, Air Italy et Air Vallée

Compagnie aérienne	Durée escomptée du contrat	Redevance d'assistance en escale par rotation
Air Italy	1 ^{er} juin 2008-31 décembre 2010	600
Air Vallée	9 août 2010-30 août 2010	300
Bmibaby	29 mai 2010-30 septembre 2010	700

(541) La méthodologie suivie par l'Italie pour examiner la rentabilité incrémentale des contrats conclus entre So.Ge.A.AL et Air Italy, Air Vallée et bmibaby est détaillée aux considérants 542 à 545.

(542) Les recettes aéronautiques incrémentales incluent les redevances d'atterrissage, les redevances de manutention des bagages, les redevances passagers, la manutention des aéronefs et la billetterie. Toutes les redevances, autres que d'assistance en escale, étaient basées sur le régime de redevances publié de l'aéroport. Les recettes extra-aéronautiques incrémentales ont été considérées conformes à l'approche décrite au considérant 502.

- (543) Les coûts incrémentaux escomptés incluent les coûts relatifs à la dotation en personnel ⁽¹¹⁷⁾, à l'assistance en escale, aux marchandises, aux services et aux matériaux, ainsi qu'une allocation des coûts de concession de So.Ge.A.AL. Étant donné que les contrats pertinents signés par So.Ge.A.AL avec Air Vallée et bmibaby ne concernaient pas les services marketing, l'analyse ne prend pas en considération les paiements pour le marketing. Une analyse de régression a été réalisée concernant le nombre de passagers et les coûts au niveau de l'aéroport basés sur les données *ex ante* qui auraient été disponibles pour So.Ge.A.AL au moment où les contrats en question ont été conclus, à savoir la période 1998-2007 pour le contrat avec Air Italy et la période 1998-2009 pour les contrats avec Air Vallée et bmibaby.
- (544) Le tableau 21 résume les profits incrémentaux que So.Ge.A.AL devait tirer du contrat avec Air Italy. La VAN des profits incrémentaux que So.Ge.A.AL aurait pu escompter du contrat avec Air Italy s'élève à 99 330 EUR ⁽¹¹⁸⁾.

Tableau 21

VAN des flux de trésorerie escomptés du contrat Air Italy 2008 (en EUR)

Année	2008	2009	2010
Profits incrémentaux	[30 000-40 000]	[30 000-40 000]	[30 000-40 000]
VAN ⁽¹⁾ (au cours de la durée du contrat)	[90 000-110 000]		

⁽¹⁾ En appliquant un taux d'actualisation de 6 %.

- (545) Le tableau 22 résume les profits incrémentaux qui devaient résulter pour So.Ge.A.AL des contrats avec Air Vallée et bmibaby. Les VAN des profits incrémentaux que So.Ge.A.AL aurait pu escompter des contrats avec Air Vallée et bmibaby s'élèvent respectivement à 3 399 EUR et 25 330 EUR ⁽¹¹⁹⁾. Selon l'Italie, les estimations de la VAN sont relativement faibles car les contrats conclus entre So.Ge.A.AL, Air Vallée et bmibaby ne devaient couvrir qu'une période d'un an (ou moins d'un an).

Tableau 22

VAN des flux de trésorerie escomptés des contrats avec Air Vallée et bmibaby (EUR)

	Air Vallée	Bmibaby
Profits incrémentaux	[3 000-3 500]	[25 000-26 000]

- (546) La Commission relève que l'approche adoptée par l'Italie pour estimer le nombre de passagers et calculer les recettes aéronautiques et extra-aéronautiques escomptées incrémentales, ainsi que les coûts incrémentaux des contrats conclus par So.Ge.A.AL avec Air Italy, Air Vallée et bmibaby, est la même que celle employée pour les contrats avec les autres transporteurs. En conséquence, la Commission conclut que ces contrats étaient supposés rentables pour So.Ge.A.AL au moment où ils ont été signés.

12.2.1.3. *Sélectivité*

- (547) L'avantage économique identifié au considérant 534 a été accordé sur une base sélective, étant donné que seules Meridiana et Germanwings en ont bénéficié. L'avantage découle des contrats de services aéroportuaires et marketing négociés individuellement par les deux transporteurs, qui n'ont pas été conclus avec les autres

⁽¹¹⁷⁾ En raison des faibles engagements en matière de trafic, aucun personnel supplémentaire n'a été nécessaire pour prendre en charge Air Vallée ou bmibaby.

⁽¹¹⁸⁾ En appliquant un taux d'actualisation de 5,55 %.

⁽¹¹⁹⁾ En appliquant un taux d'actualisation de 2,24 %.

transporteurs opérant à l'aéroport aux mêmes conditions. En effet, la Commission note que tous les contrats faisant l'objet de l'enquête en l'espèce sont substantiellement différents et entraînent des flux de trésorerie différents entre So.Ge.A.A.AL et les transporteurs opérant au départ de l'aéroport d'Alghero.

12.2.1.4. *Distorsion de la concurrence et effet sur le commerce*

- (548) Une mesure octroyée par l'État est considérée comme faussant ou menaçant de fausser la concurrence lorsqu'elle est de nature à renforcer la position concurrentielle du bénéficiaire par rapport à ses concurrents ⁽¹²⁰⁾. À toutes fins pratiques, une distorsion de la concurrence peut donc être présumée dès qu'un État accorde un avantage financier à une entreprise dans un secteur libéralisé dans lequel il existe une concurrence (au moins potentielle). La jurisprudence des juridictions européennes a établi que les aides en faveur d'entreprises opérant sur le marché intérieur sont de nature à affecter les échanges entre États membres ⁽¹²¹⁾.
- (549) Depuis l'entrée en vigueur du troisième volet de libéralisation du transport aérien le 1^{er} janvier 1993 ⁽¹²²⁾, les transporteurs aériens peuvent librement exploiter des vols sur des liaisons intra-européennes. Ainsi que la Cour de justice l'a fait observer,

«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» ⁽¹²³⁾.

- (550) La Commission a conclu que So.Ge.A.AL a accordé un avantage sélectif à Germanwings et Meridiana. Ces compagnies aériennes sont actives sur un marché libéralisé et concurrentiel et l'avantage qu'elles ont reçu était susceptible d'améliorer leur position concurrentielle sur le marché pour les services de transport aérien de/vers l'aéroport d'Alghero au détriment d'autres transporteurs aériens de l'Union. Sous cet éclairage, la Commission conclut que l'avantage accordé à Germanwings et Meridiana est susceptible de fausser la concurrence et d'altérer les échanges entre les États membres.

12.2.1.5. *Conclusion sur les contrats avec les compagnies aériennes*

- (551) Par conséquent, la Commission conclut que les mesures adoptées par So.Ge.A.AL conformément au contrat 2010 avec Meridiana et au contrat 2007 avec Germanwings impliquaient une aide d'État à ces compagnies aériennes, s'élevant respectivement à environ 175 174 EUR et à 140 482 EUR. Étant donné que l'aide impliquée dans chacun de ces contrats a été mise en œuvre sans être autorisée par la Commission, elle constitue une aide d'État illégale.

12.2.2. **Compatibilité de l'aide aux compagnies aériennes**

- (552) En ce qui concerne les aides au démarrage, les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation mentionnent que:

«la Commission appliquera les principes énoncés dans les présentes lignes directrices à toutes les aides au démarrage notifiées sur lesquelles elle devra statuer à compter du 4 avril 2014, même si les mesures ont été notifiées 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.»

⁽¹²⁰⁾ Arrêt 730/79 dans l'affaire Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes, Rec. 1980, p. 267, point 11, et arrêt dans les 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 et autres/Commission des Communautés européennes, Rec. 2000, p. II-2325, point 80.

⁽¹²¹⁾ Arrêt 730/79 dans l'affaire Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes, Rec. 1980, p. 267, points 11 et 12, et arrêt T-214/95 dans l'affaire Het Vlaamse Gewest (Région flamande)/Commission des Communautés européennes, Rec. 1998, p. II-717, points 48 à 50.

⁽¹²²⁾ 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 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).

⁽¹²³⁾ Arrêt C-305/89 dans l'affaire Italie/Commission, Rec. 1991, p. I-1603, point 26.

(553) Les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation stipulent, quant à elles, que:

«la Commission examinera la compatibilité de toute [...] aide au démarrage octroyée sans son autorisation et donc en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité [devenu 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*».

(554) Étant donné que les contrats avec Meridiana et Germanwings ont été conclus après la publication des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation au Journal officiel du 9 décembre 2005, ces lignes directrices constituent la base juridique applicable pour l'examen de leur compatibilité avec le marché intérieur.

12.2.2.1. Examen de la compatibilité conformément aux lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation

(555) Les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation prévoient, au point 79, plusieurs conditions à remplir pour que les aides au démarrage soient jugées compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

i. Les aides sont versées à des transporteurs aériens détenteurs d'une licence d'exploitation en cours de validité délivrée par un État membre en application du règlement (CEE) n° 2407/92

(556) En l'espèce, les bénéficiaires sont des transporteurs aériens tels que définis par le règlement (CE) n° 1008/2008 ⁽¹²⁴⁾. La première condition fixée par les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation est dès lors remplie.

ii. Les aides sont versées pour des routes reliant un aéroport régional des catégories C et D à un autre aéroport de l'Union

(557) En 2005, l'aéroport d'Alghero s'est vu attribuer la qualification d'aéroport régional de catégorie C conformément aux lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation. Les aides ont été accordées aux compagnies aériennes exploitant de nouvelles liaisons au départ de l'aéroport d'Alghero vers d'autres aéroports situés dans l'Union. La deuxième condition est donc respectée.

iii. *Les aides ne s'appliquent qu'à l'ouverture de nouvelles routes ou de nouvelles fréquences, telles que définies ci-dessous, provoquant un accroissement du volume net de passagers. Les aides ne doivent pas encourager un simple déplacement de trafic d'une ligne ou d'une compagnie vers une autre. Elles ne doivent en particulier pas entraîner un détournement de trafic non justifié par rapport à la fréquence et à la viabilité de services existants au départ d'un autre aéroport situé dans une même ville, une même conurbation ⁽¹²⁵⁾ ou un même système aéroportuaire ⁽¹²⁶⁾, servant la même destination ou une destination comparable selon les mêmes critères*

(558) L'aide a été accordée afin d'encourager les compagnies aériennes à lancer de nouvelles liaisons de l'aéroport d'Alghero vers une ou plusieurs destinations dans l'Union, provoquant ainsi un accroissement du volume net de passagers. Il n'y a pas d'autre aéroport situé dans la même ville ou conurbation. En outre, aucune des liaisons en question n'était desservie par un service de transport ferroviaire à haute vitesse. La troisième condition fixée par les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation est donc remplie.

iv. La ligne aidée doit s'avérer viable à terme, c'est-à-dire couvrir au moins ses coûts, sans financement public. C'est pourquoi les aides au démarrage doivent être dégressives et limitées dans le temps

(559) L'aide à Germanwings et Meridiana était limitée à la durée des contrats conclus avec So.Ge.A.AL, à savoir un et trois ans respectivement. Toutefois, aucune condition n'était imposée dans les contrats en vertu desquels les liaisons exploitées par les transporteurs au départ de l'aéroport d'Alghero devaient en définitive être rentables sur une base autonome. La Commission relève en outre que si le montant de l'aide reçue par Germanwings telle qu'elle figure au tableau 19 était dégressive, Germanwings a cessé ses activités à l'aéroport d'Alghero en 2007 et n'a dès lors jamais opéré sans financement public.

⁽¹²⁴⁾ À la suite de l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1008/2008, le règlement (CEE) n° 2407/92 a été abrogé et, conformément à l'article 27 du règlement (CE) n° 1008/2008, les références au règlement abrogé s'entendent comme faites au règlement (CE) n° 1008/2008.

⁽¹²⁵⁾ Règlement (CEE) n° 2408/92.

⁽¹²⁶⁾ Comme défini à l'article 2, point m), du règlement (CEE) n° 2408/92.

- v. Le montant de l'aide doit être strictement lié aux coûts éligibles
- (560) Les coûts éligibles sont définis dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation en tant que «coûts additionnels de démarrage qui sont liés au lancement de la nouvelle route ou fréquence [...] que l'opérateur aérien n'aurait pas à supporter en rythme de croisière». L'Italie n'a pas fait valoir que le financement à Germanwings et Meridiana se limitait à couvrir les coûts éligibles et que les coûts d'exploitation réguliers ne seraient pas subventionnés. Cette condition n'est dès lors pas satisfaite.
- vi. L'aide dégressive peut être accordée pour une durée maximale de trois ans. Le montant de l'aide ne peut dépasser, chaque année, 50 % du montant des coûts totaux éligibles de cette année et, sur la durée de l'aide, une moyenne de 30 % des coûts éligibles
- (561) Les contrats avec les compagnies aériennes en question ne font pas référence aux coûts des compagnies aériennes et ne prévoient pas que l'aide doit être limitée à un certain pourcentage des coûts éligibles. La Commission conclut dès lors que cette condition n'est pas remplie.
- vii. La durée pendant laquelle l'aide au démarrage est accordée à une compagnie devra rester inférieure de manière substantielle à la durée pendant laquelle celle-ci s'engage à exercer ses activités au départ de l'aéroport considéré
- (562) La Commission relève qu'il n'a été imposé aucune condition exigeant que les liaisons ouvertes par les transporteurs soient viables après la période pendant laquelle leur exploitation est subventionnée.
- viii. Le versement de l'aide doit être lié au développement effectif du nombre de passagers transportés
- (563) La Commission relève qu'il existe un lien clair entre le nombre de passagers transportés et le montant de l'aide. Plus particulièrement, les contrats avec Germanwings et Meridiana fixent des commissions de succès à payer par So.Ge.A.AL si les compagnies aériennes réalisaient les objectifs stipulés en matière de trafic.
- ix. Toute entité publique qui envisage d'octroyer à une compagnie, via un aéroport ou non, des aides au démarrage d'une nouvelle route doit rendre son projet public dans un délai suffisant et avec une publicité suffisante pour permettre à toutes les compagnies aériennes intéressées de proposer leurs services. Cette communication doit comporter notamment la description de la route, ainsi que des critères objectifs en termes de montant et de durée des aides
- (564) Au cours de l'enquête, l'Italie a fait valoir que l'intention de l'aéroport de conclure des contrats avec des compagnies aériennes intéressées par l'ouverture de nouvelles liaisons au départ de l'aéroport d'Alghero avait fait l'objet d'une publicité suffisante parmi les éventuels transporteurs intéressés. Toutefois, aucun élément de preuve n'a été présenté à cet égard. Plus particulièrement, il n'existe pas d'indication que l'aéroport d'Alghero ait fait connaître son intention d'accorder une aide aux compagnies aériennes ainsi que les conditions d'octroi de cette aide, en temps utile et avec la publicité adéquate. La procédure de sélection des transporteurs aériens n'était dès lors pas suffisamment claire pour assurer le traitement non discriminatoire des candidatures des transporteurs intéressés.
- x. Toute compagnie aérienne proposant un service à une entité publique souhaitant accorder une aide au démarrage doit remettre, lors de l'expression de sa candidature, un plan d'affaires démontrant la viabilité, pendant une période substantielle, de la ligne après l'extinction de l'aide. Une analyse d'impact de la nouvelle route sur les lignes concurrentes devra être réalisée par l'entité publique avant l'octroi de l'aide au démarrage
- (565) Ni l'Italie ni les parties intéressées n'ont fourni d'éléments de preuve au cours de l'enquête démontrant que les transporteurs devaient fournir au préalable un plan d'affaires pour les liaisons en question, pour démontrer la viabilité de la liaison en question sur une base autonome après une certaine période. So.Ge.A.AL n'a pas non plus fait valoir qu'elle a procédé à une analyse d'impact des nouvelles routes sur d'autres lignes. Cette condition n'est dès lors pas respectée.
- xi. Les États veillent à ce que soit publiée chaque année, pour chaque aéroport, la liste des routes aidées, avec pour chacune l'indication de la source de financement public, la compagnie bénéficiaire, le montant des aides versées et le nombre de passagers concernés
- (566) Il n'y a pas d'indication que l'aéroport d'Alghero ait publié chaque année la liste des liaisons recevant un financement public, indiquant la source de financement, le transporteur aérien, le montant des aides versées et le nombre de passagers concernés. Cette condition n'est dès lors pas respectée.

- xii. Le cas échéant, des mécanismes de recours doivent être prévus au niveau des États membres pour remédier à toute discrimination qui se produirait dans l'octroi des aides
- (567) L'Italie n'a pas fait valoir que des mécanismes de recours étaient en place pour traiter les plaintes concernant l'octroi des aides aux transporteurs exploitant des liaisons au départ de l'aéroport d'Alghero. Cette condition n'est dès lors pas respectée.
- xiii. Des mécanismes de sanction doivent être mis en œuvre dans la mesure où un transporteur ne respecterait pas les engagements qu'il a pris à l'égard d'un aéroport au moment du versement de l'aide. Un système de récupération de l'aide ou de saisie d'une garantie initialement déposée par le transporteur peut permettre à l'aéroport de s'assurer que la compagnie aérienne respectera ses engagements
- (568) La Commission relève que les contrats avec les transporteurs établissent un système de sanctions dans le cas où les compagnies aériennes ne respectent pas les objectifs en matière de trafic qui y sont stipulés. Cette condition est donc remplie.
- xiv. Les aides au démarrage ne pourront pas être cumulées avec d'autres types d'aide octroyés pour l'exploitation d'une ligne, comme les aides à caractère social accordées à certains types de passagers ou les compensations de services publics. De telles aides ne pourront pas non plus être octroyées lorsque l'accès à une route a été réservé à un seul transporteur aux termes de l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92, et notamment du paragraphe 1, point d), dudit article. Elles ne pourront pas non plus, conformément aux règles de proportionnalité, être cumulées avec d'autres aides pour les mêmes coûts, y compris si elles sont versées dans un autre État
- (569) L'Italie a confirmé que les aides en question n'ont pas été accordées pour le démarrage des liaisons soumises à des OSP en vertu du règlement (CE) n° 1008/2008. Toutefois, l'Italie n'a pas confirmé que les aides n'ont pas été combinées à d'autres aides pour couvrir les mêmes coûts.
- (570) Par conséquent, les aides aux compagnies aériennes ne peuvent être considérées comme constituant des aides au démarrage compatibles en vertu des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation. Les aides d'État mises en œuvre pour Meridiana et Germanwings constituent dès lors des aides d'État incompatibles qui doivent être récupérées.

12.3. CONCLUSION

- (571) Par conséquent, la Commission conclut que:
- a) l'Italie a mis en œuvre une aide à l'investissement à l'aéroport d'Alghero en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité. L'aide à l'investissement est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité;
 - b) les subventions visées au considérant 257, accordées au gestionnaire de l'aéroport d'Alghero avant le 12 décembre 2000, ne relèvent pas du champ d'application de la présente décision;
 - c) l'Italie a mis en œuvre une aide au fonctionnement à l'aéroport d'Alghero en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité. L'aide au fonctionnement est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité;
 - d) les contrats de services aéroportuaires (ou d'assistance en escale) et les contrats marketing conclus par So.Ge.A.AL avec Ryanair, Air One/Alitalia, Volare, bmibaby, Air Vallée et Air Italy ne constituent pas des aides d'État;
 - e) les contrats d'assistance en escale et de marketing conclus par So.Ge.A.AL avec Meridiana et Germanwings constituent des aides d'État illégales et incompatibles.

13. RÉCUPÉRATION

- (572) Conformément au traité et à la jurisprudence constante de la Cour, la Commission est compétente pour décider que l'État concerné doit supprimer ou modifier l'aide ⁽¹²⁷⁾, dès lors qu'elle a constaté que l'aide est incompatible

⁽¹²⁷⁾ Arrêt C-70/72 dans l'affaire Commission/Allemagne, Rec. 1973, p. 813, point 13.

avec le marché intérieur. La Cour 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 ⁽¹²⁸⁾. Dans ce contexte, la Cour a établi que cet objectif est atteint quand le bénéficiaire a restitué les montants illégalement octroyés à titre d'aide et a ainsi perdu l'avantage dont il avait bénéficié par rapport à ses concurrents, et que la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ⁽¹²⁹⁾.

- (573) Conformément à cette jurisprudence, l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 ⁽¹³⁰⁾ disposait que «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».
- (574) Dès lors, l'aide d'État mentionnée au tableau 19, mise en œuvre pour Meridiana et Germanwings, doit être remboursée à l'Italie dans la mesure où elle a été versée.
- (575) En ce qui concerne les montants à récupérer, la Commission prendra en considération l'analyse *ex ante* des coûts et recettes incrémentaux des contrats tels que présentés dans le tableau 19, avec les considérations supplémentaires suivantes:
- a) pour chaque contrat ou combinaison de contrats en cause, le montant annuel de l'aide à récupérer doit correspondre aux flux de trésorerie annuels négatifs incrémentaux au moment où la décision a été prise de signer le contrat, pour chaque année d'application du contrat. Ces flux de trésorerie négatifs correspondent au montant du financement nécessaire pour que la valeur actuelle nette du contrat soit positive, donc pour que le contrat soit conforme au marché;
 - b) la Commission considère que la période à prendre en considération pour l'analyse de rentabilité pour Germanwings est 2007. Comme mentionné au considérant 117, Germanwings n'a opéré au départ de l'aéroport d'Alghero qu'en 2007. En effet, l'avantage effectif reçu par la compagnie aérienne est limité à la durée effective des contrats en cause, étant donné qu'une fois le contrat résilié, Germanwings n'a plus reçu d'avantage de l'aéroport.
- (576) Le tableau 23 indique les montants indicatifs applicables à la récupération (flux incrémentaux négatifs) avec les réductions correspondantes pour le contrat Germanwings qui n'a pas été couvert sur sa durée complète.

Tableau 23

Informations sur les montants indicatifs des aides reçues, à récupérer et déjà récupérées

Identité du bénéficiaire	Montant total indicatif des aides reçues (en EUR)	Montant total indicatif des aides à récupérer (en EUR) (principal)	Montant total déjà remboursé (en EUR)	
			Principal	Taux d'intérêt applicable à la récupération
Germanwings	140 482	140 482		
Meridiana	175 174	175 174		

- (577) Afin de prendre en compte l'avantage réel reçu par les compagnies aériennes et leurs filiales en vertu des contrats, les montants indiqués dans le tableau 23 peuvent être ajustés, conformément aux éléments de preuve produits par l'Italie, sur la base de i) la différence entre, d'une part, les paiements effectifs tels que présentés *ex post*, qui ont été effectués par les compagnies aériennes en ce qui concerne les redevances aéroportuaires et, d'autre part, les flux de trésorerie prévus (*ex ante*) concernant ces éléments des recettes et présentés dans le tableau 19, et ii) la différence entre, d'une part, les paiements de marketing effectifs tels que présentés *ex post*, qui ont été versés aux compagnies en vertu de contrats marketing et, d'autre part, les coûts de marketing tels que prévus *ex ante*, correspondant aux montants indiqués dans le tableau 19.

⁽¹²⁸⁾ Arrêt dans les affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Espagne/Commission, Rec. 1994, p. I-4103, point 75.

⁽¹²⁹⁾ Arrêt C-75/97 dans l'affaire Belgique/Commission, Rec. 1999, p. I-3671, points 64 et 65.

⁽¹³⁰⁾ 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).

(578) En outre, l'Italie doit ajouter au montant de l'aide l'intérêt applicable à la récupération, calculé à compter de la date à laquelle l'aide illégale a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à celle de sa récupération ⁽¹³¹⁾, conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽¹³²⁾. Comme dans le cas d'espèce, les flux de trésorerie correspondant aux montants des aides sont complexes et ont été payés à différentes dates au cours de l'année, et les deux contrats ne duraient qu'une année chacun, la Commission considère qu'il est acceptable pour le calcul de l'intérêt applicable à la récupération de considérer que le moment du paiement de l'aide à Germanwings et Meridiana est la date de la résiliation (précoce) des contrats respectifs.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Les subventions directes pour les infrastructures, aménagements et travaux et équipements que l'Italie a accordées à l'aéroport d'Alghero constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Les aides d'État ont été accordées par l'Italie en infraction de l'article 108, paragraphe 3, du traité.
2. Les aides d'État visées au paragraphe 1 sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

Article 2

1. Les injections de capital que l'Italie a mises en œuvre pour l'aéroport d'Alghero constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Les aides d'État ont été accordées par l'Italie en infraction de l'article 108, paragraphe 3, du traité.
2. Les aides d'État visées au paragraphe 1 sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

Article 3

Les mesures que l'Italie a mises en œuvre pour Ryanair, Air One/Alitalia, Volare, bmibaby, Air Vallée et Air Italy ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

Article 4

1. Les mesures que l'Italie a mises en œuvre pour Meridiana et Germanwings constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Les aides d'État ont été accordées par l'Italie en infraction de l'article 108, paragraphe 3, du traité.
2. Les aides d'État visées au paragraphe 1 sont incompatibles avec le marché intérieur.

Article 5

1. L'Italie récupère auprès des bénéficiaires les aides incompatibles visées à l'article 4.
2. Les montants à récupérer comprennent des intérêts à partir de la date à laquelle ils sont réputés avoir été mis à la disposition des bénéficiaires jusqu'à la date de leur récupération effective.

⁽¹³¹⁾ Règlement (CE) n° 659/1999, précité, article 14, paragraphe 2.

⁽¹³²⁾ Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004.
4. L'Italie annule tous les paiements en suspens des aides visées à l'article 4 à compter de la date de la notification de la présente décision.

Article 6

1. La récupération des aides visée à l'article 5 est immédiate et effective.
2. L'Italie veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 7

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Italie communique à la Commission les informations suivantes:
 - a) le montant total des aides reçues par les bénéficiaires;
 - 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 démontrant que les bénéficiaires ont été mis en demeure de rembourser l'aide.
2. L'Italie tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales adoptées afin de mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète des aides visées à l'article 4. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et sur celles prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants de l'aide et des intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires.

Article 8

La République italienne est destinataire de la présente décision.

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

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président

DÉCISION (UE) 2015/1585 DE LA COMMISSION**du 25 novembre 2014****relative au régime d'aides SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [appliqué par l'Allemagne en faveur de l'électricité d'origine renouvelable et des gros consommateurs d'énergie]**

[notifiée sous le numéro C(2014) 8786]

(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,

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 susmentionnées ⁽¹⁾, et vu ces observations,

Considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Par une plainte reçue en décembre 2011, la Commission a appris que l'Allemagne avait mis en œuvre une aide d'État en faveur de l'électricité d'origine renouvelable et des gros consommateurs d'énergie en appliquant un plafond au prélèvement finançant le soutien à l'électricité d'origine renouvelable (*EEG-Umlage*, ci-après le «prélèvement EEG»).
- (2) Par lettre du 18 décembre 2013, la Commission a informé l'Allemagne qu'elle avait décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité à l'égard de cette aide (ci-après la «décision d'ouvrir l'enquête»).
- (3) La décision d'ouvrir l'enquête a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽²⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur l'aide.
- (4) La Commission a communiqué les observations reçues des parties intéressées à l'Allemagne et a invité cette dernière à faire part de ses observations, ce qu'elle a fait par lettres du 20 janvier 2014 et du 14 novembre 2014.
- (5) Par lettre du 22 septembre 2014, l'Allemagne a renoncé à son droit en vertu de l'article 342 du traité, combiné à l'article 3 du règlement (CEE) n° 1/1958 ⁽³⁾, d'avoir la présente décision adoptée en allemand et a accepté que la présente décision soit adoptée en anglais.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'AIDE**2.1. La loi EEG de 2012**

- (6) La loi EEG de 2012 (*Erneuerbare-Energien-Gesetz*) a été adoptée le 28 juillet 2011 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 ⁽⁴⁾. Elle a été substantiellement modifiée par la loi EEG de 2014 ⁽⁵⁾. La Commission a approuvé le nouveau régime d'aides résultant de cette modification substantielle le 23 juillet 2014 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ JO C 37 du 7.2.2014, p. 73, et JO C 250 du 1.8.2014, p. 15.

⁽²⁾ Voir la note de bas de page n° 1.

⁽³⁾ Règlement n° 1 portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne (JO série I, tome 1952-1958, p. 59).

⁽⁴⁾ *Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz — EEG)*, telle que modifiée par la *Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien*, *Bundesgesetzblatt*, partie I, p. 1634, et par la *Gesetz zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien vom 17. August 2012*, *Bundesgesetzblatt*, partie I, p. 1754.

⁽⁵⁾ *Gesetz zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014*, *Bundesgesetzblatt*, partie I, p. 1066.

⁽⁶⁾ Dossier d'aides d'État SA.38632 (2014/N) — Allemagne: EEG 2014 — Réforme de la loi sur les sources d'énergie renouvelables (non encore publié au JO).

- (7) Au premier niveau du système mis en place par la loi EEG de 2012, les gestionnaires de réseau [essentiellement les gestionnaires de réseau de distribution (ci-après les «GRD»)] sont tenus d'acheter l'électricité produite dans le périmètre de leur réseau à partir de sources d'énergie renouvelables (ci-après l'«électricité SER») et de gaz de mine (l'«électricité SER» et l'électricité produite à partir de gaz de mine sont désignées conjointement ci-après comme l'«électricité EEG»). Les prix d'achat (ci-après les «tarifs de rachat») sont fixés par la loi. Au lieu de demander le paiement des tarifs de rachat, les producteurs d'électricité SER et les producteurs d'électricité produite à partir de gaz de mine ont également la possibilité de vendre leur électricité directement sur le marché (ci-après la «commercialisation directe»). Ainsi, ils sont en droit d'obtenir du gestionnaire de réseau une prime de marché dont le montant est également fixé par la loi.
- (8) Au deuxième niveau, les gestionnaires de réseau doivent immédiatement acheminer l'électricité EEG vers leurs gestionnaires de réseau de transport (ci-après les «GRT») respectifs — au nombre de quatre en Allemagne —, qui sont à leur tour obligés d'indemniser les gestionnaires de réseau pour l'ensemble des coûts résultant des tarifs de rachat et des primes de marché.
- (9) La loi EEG de 2012 établit également un mécanisme de péréquation de sorte que la charge financière générée par l'obligation d'achat est répartie entre les quatre GRT afin que, au final, chaque GRT couvre les coûts d'une quantité d'électricité correspondant à la part moyenne de l'électricité EEG par rapport à la quantité totale d'électricité livrée aux consommateurs finals dans chaque zone desservie par le GRT en question au cours de l'année civile précédente (article 36 de la loi EEG de 2012). C'est le troisième niveau.
- (10) Les GRT sont tenus de vendre l'électricité EEG sur le marché au comptant. Ils peuvent le faire seuls ou ensemble. Si le prix obtenu sur le marché au comptant n'est pas suffisant pour couvrir la charge financière générée par leurs obligations d'achat envers les gestionnaires de réseau, les GRT ont légalement le droit de demander aux fournisseurs d'électricité de payer une partie de cette charge proportionnée aux quantités respectives d'électricité livrées par les fournisseurs d'électricité à leurs consommateurs finals. Cette partie doit être déterminée de façon que chaque fournisseur d'électricité supporte les mêmes coûts pour chaque kilowattheure d'électricité qu'il livre à un consommateur final. Des acomptes mensuels doivent être versés pour le paiement de ce prélèvement. La loi EEG de 2012 désigne explicitement cette charge que le GRT récupère auprès des fournisseurs d'électricité comme constituant le prélèvement EEG (voir l'article 37, paragraphe 2, de la loi EEG de 2012). Les quatre GRT sont tenus d'indiquer tous les paiements qu'ils ont reçus dans un compte EEG commun et de publier ce compte (article 7 de l'AusglMechV⁽⁷⁾). C'est le quatrième niveau.
- (11) Les quatre GRT doivent déterminer ensemble le prélèvement EEG pour l'année $n + 1$ en octobre (article 3, paragraphe 2, de l'AusglMechV). La méthode qu'ils doivent utiliser et les éléments sur lesquels ils doivent fonder leur calcul sont décrits dans l'*Ausgleichsmechanismusverordnung* (AusglMechV) et dans l'*Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung* (AusglMechAV)⁽⁸⁾. Ces textes juridiques ne laissent aux GRT aucun pouvoir d'appréciation. En particulier, l'article 3 de l'AusglMechV dispose:

«Article 3 Prélèvement EEG

- 1) Les gestionnaires de réseau de transport calculent le prélèvement EEG conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la loi sur les sources d'énergie renouvelables [c'est-à-dire la loi EEG de 2012], de manière transparente, comme:
1. la différence entre les recettes prévues visées au paragraphe 3, points 1 et 3, pour l'année civile qui suit et les prévisions de dépenses visées au paragraphe 4 pour l'année civile qui suit; et
 2. la différence entre le revenu réel visé au paragraphe 3 et les dépenses réelles visées au paragraphe 4 au moment du calcul.
- 2) Le prélèvement EEG pour l'année civile qui suit est publié avant le 15 octobre de chaque année civile, sous forme agrégée, sur le site du gestionnaire de réseau de transport et est libellé en cent par kilowattheure livré aux consommateurs; l'article 43, paragraphe 3, de la loi sur les sources d'énergie renouvelables s'applique en conséquence.

(7) *Verordnung zur Weiterentwicklung des bundesweiten Ausgleichsmechanismus vom 17. Juli 2009, Bundesgesetzblatt*, partie I, p. 2101, tel que modifié par l'article 2 de la *Gesetz vom 17. August 2012, Bundesgesetzblatt*, partie I, p. 1754.

(8) *Verordnung zur Ausführung der Verordnung zur Weiterentwicklung des bundesweiten Ausgleichsmechanismus (Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung — AusglMechAV) vom 22. Februar 2010, Bundesgesetzblatt*, partie I, p. 134, tel que modifié par le *Zweite Verordnung zur Änderung der Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung vom 19. Februar 2013, Bundesgesetzblatt*, partie I, p. 310.

- 3) Les recettes sont constituées:
1. des revenus générés par la vente sur les marchés au jour précédent et sur une base intrajournalière conformément à l'article 2;
 2. des revenus générés par le prélèvement EEG;
 - 2 bis. des revenus générés par les paiements visés à l'article 35, paragraphe 2, de la loi sur les sources d'énergie renouvelables, pour autant que l'exercice d'ajustement visé à l'article 35, paragraphe 3, de la loi sur les sources d'énergie renouvelables présente un solde positif pour le gestionnaire de réseau de transport;
 3. des revenus générés par les intérêts visés au paragraphe 5;
 4. des revenus générés par le règlement de l'énergie d'ajustement pour le groupe d'ajustement EEG; et
 5. des revenus visés à l'article 35, paragraphe 4, ou à l'article 38, de la loi sur les sources d'énergie renouvelables, ainsi que des revenus visés au paragraphe 6.
- 4) Les dépenses sont constituées:
1. des tarifs de rachat et des paiements compensatoires visés à l'article 16 ou à l'article 35, paragraphe 1, de la loi sur les sources d'énergie renouvelables;
 - 1 bis. des paiements de primes visés à l'article 33 octies, à l'article 33 decies ou à l'article 35, paragraphe 1 bis, de la loi sur les sources d'énergie renouvelables;
 - 1 ter. des paiements visés à l'article 35, paragraphe 1 ter, de la loi sur les sources d'énergie renouvelables;
 2. des remboursements visés au paragraphe 6;
 3. du paiement des intérêts visés au paragraphe 5;
 4. des coûts nécessaires au règlement des opérations intrajournalières;
 5. des coûts nécessaires au règlement de l'énergie d'ajustement pour le groupe d'ajustement EEG;
 6. des coûts nécessaires à la préparation des prévisions au jour précédent et sur une base intrajournalière;
 7. des coûts nécessaires à la création et au fonctionnement du registre des installations, pour autant que le gestionnaire de réseau de transport soit obligé de tenir un tel registre sur la base d'un décret adopté en vertu de l'article 64 sexies, point 2, de la loi sur les sources d'énergie renouvelables.
- 5) Les différences entre les recettes et les dépenses sont soumises à un intérêt. Le taux d'intérêt pour un mois civil de 0,3 point de pourcentage supérieur à la moyenne mensuelle du taux interbancaire offert en euros pour la rémunération des dépôts entre les banques de meilleures signatures des pays participant à l'union monétaire européenne (Euribor) pour une période d'un mois.
- 6) Si des droits résultent de divergences entre les paiements mensuels visés à l'article 37, paragraphe 2, troisième phrase, de la loi sur les sources d'énergie renouvelables et le règlement final conformément à l'article 48, paragraphe 2, de la loi sur les sources d'énergie renouvelables, ces droits font l'objet d'une compensation jusqu'au 30 septembre de l'année suivant le rachat.
- 7) Lors de la prévision des recettes et des dépenses visées au paragraphe 1, point 1, aux fins du calcul du prélèvement EEG, les gestionnaires de réseau de transport sont autorisés à prendre en compte une réserve de liquidité. Cette réserve ne peut excéder 10 % de la différence visée au paragraphe 1, point 1.»
- (12) Par conséquent, les quatre GRT déterminent ensemble le prélèvement EEG en se fondant sur les besoins financiers prévus pour le paiement des tarifs de rachat et des primes, sur les recettes prévues générées par la vente de l'électricité EEG sur le marché au comptant et sur les prévisions de la consommation d'électricité. En outre, une série de recettes et de coûts liés à la gestion du prélèvement EEG doivent être pris en compte pour son calcul. Le prélèvement EEG s'élevait à 3,592 ct/kWh, 5,277 ct/kWh, et 6,240 ct/kWh pour 2012, 2013 et 2014, respectivement.

- (13) Par ailleurs, il s'ensuit des dispositions décrites au considérant 11 que le prélèvement EEG garantit que tous les coûts supplémentaires encourus par les gestionnaires de réseau et les GRT en raison des obligations juridiques qui leur incombent en vertu de la loi EEG de 2012 à l'égard, respectivement, des producteurs d'électricité EEG et des gestionnaires de réseau sont compensés par le prélèvement EEG. Si, au cours d'une année donnée, les recettes générées par le prélèvement EEG excèdent ces coûts, l'excédent est reporté à l'année qui suit et le prélèvement EEG est revu à la baisse en conséquence; en cas de déficit, le prélèvement EEG est revu à la hausse en conséquence. Ces ajustements sont automatiques et ne nécessitent aucune intervention supplémentaire de la part du législateur ou du pouvoir exécutif.

2.2. Le «privilège électricité verte»

- (14) En vertu de l'article 39 de la loi EEG de 2012, pour une année civile donnée, le prélèvement EEG est réduit de deux cents par kilowattheure (ct/kWh) pour les fournisseurs d'électricité lorsque l'électricité EEG qu'ils livrent à tous leurs consommateurs finals remplit certaines conditions (c'est le «privilège électricité verte»).
- (15) Cette réduction est accordée lorsque le fournisseur a acheté l'électricité EEG directement auprès des producteurs nationaux d'électricité EEG en vertu d'accords de vente directe conformément à l'article 33 *ter*, point 2, de la loi EEG de 2012 (c'est-à-dire en vertu des accords de vente directe dans lesquels le producteur d'électricité EEG ne demande pas à bénéficier d'une aide prévue par la loi EEG de 2012) et lorsque la quantité d'électricité EEG achetée atteint les seuils suivants:
- a) au moins 50 % de l'électricité livrée par le fournisseur à tous ses consommateurs finals est de l'électricité EEG; et
 - b) au moins 20 % de l'électricité est de l'énergie éolienne ou solaire au sens des articles 29 à 33 de la loi EEG de 2012.
- (16) La réduction de 2 ct/kWh est appliquée à l'ensemble du portefeuille d'électricité. En d'autres termes, si un fournisseur obtient 50 % de son électricité à partir de sources d'énergie traditionnelles, tandis que l'autre moitié de son électricité consiste en de l'électricité EEG achetée en vertu des accords de commercialisation directe décrits au considérant 15, le fournisseur reçoit un paiement de 4 ct/kWh. Ce paiement peut être répercuté entièrement ou partiellement sur les producteurs d'électricité EEG.
- (17) À cet égard, l'Allemagne a expliqué que les fournisseurs d'électricité qui demandent à bénéficier du privilège reçoivent la réduction de 2 ct/kWh sur l'ensemble de leur portefeuille uniquement si au moins 50 % de ce dernier consiste en de l'électricité EEG. Afin d'éviter ou de réduire le risque de manquer de peu cet objectif de 50 % (auquel cas la totalité du prélèvement EEG serait due sur l'ensemble du portefeuille), les fournisseurs d'électricité achètent de l'électricité EEG avec une marge de sécurité, à savoir au-delà des 50 % requis, et parfois jusqu'à 60 %. Dans ce cas, afin de calculer l'avantage de coût qui peut éventuellement être répercuté sur les producteurs d'électricité EEG, la réduction du prélèvement EEG obtenue pour l'ensemble du portefeuille, c'est-à-dire la réduction de 2 ct/kWh, doit être divisée par une part d'électricité EEG supérieure. Pour une part de 60 % par exemple, l'avantage de coût réel qui pourrait être répercuté ne serait pas de 4 ct/kWh, mais de simplement 3,3 ct/kWh. En moyenne, l'avantage maximal résultant du «privilège électricité verte» s'est élevé à 3,8 ct/kWh en 2012, à 3,2 ct/kWh en 2013 et à 3,9 ct/kWh en 2014.
- (18) Afin que l'ampleur de la discrimination historique potentielle en vertu des articles 30 et 110 du traité soit déterminée et qu'il y soit remédié, l'Allemagne a estimé qu'entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 juillet 2014, à savoir la période pendant laquelle la loi EEG de 2012 était en vigueur, les importations de garanties d'origine correspondant aux centrales produisant de l'électricité EEG qui auraient pu bénéficier d'une aide en vertu de la loi EEG de 2012 représentaient 1,3 TWh.

Année	2012	2013	2014
Importations d'électricité EEG soutenues par des garanties d'origine pouvant bénéficier d'une aide (en GWh)	519	283	547

- (19) L'Allemagne fait valoir que, si toutes ces importations avaient bénéficié du «privilège électricité verte», à hauteur d'environ 4 ct/kWh, le manque à gagner dans le cadre du prélèvement EEG pour les fournisseurs d'électricité achetant cette électricité aurait atteint environ 50 millions d'EUR. L'Allemagne s'est engagée à réinvestir ce montant dans les interconnexions et les projets énergétiques européens.

2.3. Le plafonnement du prélèvement EEG pour les gros consommateurs d'énergie

- (20) La loi EEG de 2012 n'impose pas aux fournisseurs d'électricité de répercuter le prélèvement EEG sur les clients. Toutefois, elle dispose que le fournisseur d'électricité doit mentionner le prélèvement EEG sur la facture d'électricité lorsque le prélèvement EEG est répercuté. Dans la pratique, tous les fournisseurs d'électricité répercutent le prélèvement EEG dans son intégralité.
- (21) L'article 40 de la loi EEG de 2012 limite le montant du prélèvement qui peut être répercuté par les fournisseurs d'électricité sur les gros consommateurs d'énergie: sur demande, le *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle* (ci-après le «BAFA»), une autorité publique, émet un acte administratif qui interdit au fournisseur d'électricité de répercuter la totalité du prélèvement EEG sur un utilisateur final lorsque ce dernier est une entreprise du secteur manufacturier gourmande en électricité⁽⁹⁾. Cette disposition est appelée la «règle de compensation spéciale» (*Besondere Ausgleichsregelung*, ci-après la «BesAR»).
- (22) En vertu de l'article 40 de la loi EEG de 2012, cette limitation vise à réduire les coûts de l'électricité pour les entreprises concernées afin de préserver leur compétitivité internationale, pour autant que cela soit compatible avec les objectifs de la loi EEG de 2012 et que la limite imposée reste compatible avec l'intérêt des consommateurs d'électricité dans leur ensemble.
- (23) L'article 41, paragraphe 1, de la loi EEG de 2012 subordonne la limitation du prélèvement EEG au respect des conditions suivantes:
- l'électricité achetée à un fournisseur d'électricité et consommée par l'entreprise proprement dite a atteint au moins 1 GWh lors de l'exercice précédent;
 - le rapport entre les coûts de l'électricité à la charge de l'entreprise et sa valeur ajoutée brute s'est élevé à au moins 14 % lors de l'exercice précédent;
 - le prélèvement EEG a été répercuté sur l'entreprise lors de l'exercice précédent;
 - l'entreprise a été soumise à un audit énergétique certifié (cette condition ne s'applique pas aux entreprises dont la consommation d'électricité est inférieure à 10 GWh).
- (24) La règle générale de l'article 41, paragraphe 3, point 1, prévoit que, pour les gros consommateurs d'énergie, le prélèvement EEG est progressivement plafonné comme suit:
- consommation inférieure à 1 GWh: aucun plafond — totalité du prélèvement EEG;
 - consommation comprise entre 1 GWh et 10 GWh: 10 % du prélèvement EEG;
 - consommation comprise entre 10 GWh et 100 GWh: 1 % du prélèvement EEG;
 - consommation supérieure à 100 GWh: 0,05 cent/kWh.
- (25) Si un gros consommateur d'énergie affiche une consommation supérieure à 100 GWh et si les coûts de l'électricité représentent plus de 20 % de la valeur ajoutée brute, les différents seuils décrits au considérant 24 ne s'appliquent pas et le prélèvement EEG est limité à 0,05 cent/kWh pour l'ensemble de la consommation d'électricité de ce gros consommateur d'énergie (article 41, paragraphe 3, point 2).
- (26) La décision du BAFA est contraignante non seulement pour le fournisseur d'électricité, mais également pour le GRT. Autrement dit, lorsque le BAFA a décidé qu'un gros consommateur d'énergie doit uniquement payer un prélèvement EEG réduit à son fournisseur d'électricité, l'obligation qui incombe au fournisseur d'électricité de ce gros consommateur d'énergie de payer le prélèvement EEG au GRT est réduite en conséquence. Il sera tenu compte de cette réduction lors du calcul du prélèvement EEG par le GRT. Tout différend concernant la décision du BAFA doit être porté devant la justice administrative, sa décision constituant un acte administratif. En outre, les décisions du BAFA sont dès lors exécutoires immédiatement.

2.4. Le plan d'adaptation

- (27) Afin de rendre les réductions du prélèvement EEG compatibles avec les dispositions des points 196 et suivants des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020⁽¹⁰⁾ (ci-après les «lignes directrices de 2014»), l'Allemagne a présenté un plan d'adaptation.

⁽⁹⁾ Ce plafond, qui est également accordé aux entreprises ferroviaires, n'est pas examiné dans le cadre de la présente décision. La Commission se réserve le droit d'apprécier l'article 42 de la loi EEG de 2012 dans le cadre d'une procédure distincte.

⁽¹⁰⁾ JO C 200 du 28.6.2014, p. 1.

- (28) Pour les entreprises qui ont bénéficié de la BesAR mais qui ont payé moins que ce qu'elles auraient dû payer en vertu des règles prévues à la section 3.7.2 des lignes directrices de 2014 (notamment les critères d'admissibilité définis aux points 185, 186 et 187 et les critères de proportionnalité définis aux points 188 et 189), le prélèvement EEG ajusté pour 2013 ne doit pas excéder 125 % du prélèvement qu'elles ont effectivement payé cette année-là. Le prélèvement ajusté pour 2014 ne doit pas excéder 150 % de cette même valeur de base, à savoir le prélèvement qui a été effectivement payé en 2013. Afin d'accélérer la récupération et étant donné que les données relatives à la consommation pour les années concernées ne sont pas encore disponibles pour toutes les entreprises concernées par la récupération, l'Allemagne devra, dans un premier temps, utiliser la consommation d'électricité qui a été présentée dans les demandes en vue de calculer un montant provisoire à récupérer, lequel devra être restitué immédiatement afin de respecter les prescriptions de l'arrêt Deggendorf⁽¹¹⁾. L'Allemagne devra, dans un deuxième temps, appliquer les données relatives à la consommation réelle pour les années concernées afin de déterminer les montants définitifs à récupérer et de prendre les mesures qui s'imposent pour veiller à la récupération ou au remboursement sur la base de ces montants définitifs.
- (29) À compter de 2015, le mécanisme d'ajustement est modifié. En vertu de l'article 103, paragraphe 3, de la loi EEG de 2014⁽¹²⁾, le BAFA limitera le prélèvement EEG devant être payé par les gros consommateurs d'énergie pour la période 2015-2018, de sorte que le prélèvement EEG pour une année x donnée ne pourra pas excéder le double du prélèvement EEG qui aura été payé lors de l'exercice précédant l'année d'application ($x - 2$). Tandis que le prélèvement EEG sera ainsi ajusté à la hausse chaque année, le prélèvement devant être payé en 2015 sera plafonné au double du prélèvement de 2013, de même que les prélèvements des années suivantes, jusqu'en 2018.

2.5. Transparence, compte EEG et surveillance par l'État

- (30) Plusieurs tâches de contrôle, de supervision et d'exécution ont été confiées à l'Agence fédérale des réseaux (*Bundesnetzagentur*, ci-après la «BNetzA»).
- (31) Les producteurs d'électricité EEG, les gestionnaires de réseau, les GRT et les fournisseurs d'électricité sont tenus de mettre les données requises pour la bonne exécution du système EEG à la disposition des uns et des autres. La loi EEG de 2012 décrit en détail les types d'informations qui doivent être systématiquement transmis aux autres gestionnaires et le moment de l'année auquel ces communications doivent intervenir. Les gestionnaires de réseau, les GRT et les fournisseurs d'électricité peuvent exiger que ces données soient vérifiées par un comptable.
- (32) La loi EEG de 2012 a mis en place un organisme de règlement des différends, qui a reçu du ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire la mission de clarifier les questions et de régler les différends entre les producteurs d'électricité EEG, les gestionnaires de réseau, les GRT et les fournisseurs d'électricité (*Clearingstelle*).
- (33) En outre, la loi EEG de 2012 et ses décrets d'application (l'*AusglMechV* et l'*AusglMechAV*) imposent aux gestionnaires de réseau et aux GRT de publier sur leurs sites web certaines données (la quantité d'électricité EEG qui a été achetée et à quel prix). Les GRT doivent séparer toutes les opérations liées à la loi EEG de 2012 du reste de leurs activités. Ils sont obligés de tenir une comptabilité séparée pour tous les flux financiers liés à la loi EEG de 2012 et doivent mettre en place un compte bancaire distinct, administré conjointement par les quatre GRT, pour l'ensemble des dépenses et des recettes liées à la loi EEG de 2012 (article 5 de l'*AusglMechAV*).
- (34) Les GRT sont tenus de publier, sur un site web commun appelé «compte EEG», les recettes mensuelles agrégées résultant de la vente d'électricité EEG sur le marché au comptant et du prélèvement EEG, ainsi que les coûts agrégés (compensation en faveur des gestionnaires de réseau et autres coûts liés à la gestion du système). Ils sont également tenus de publier à l'avance le prélèvement EEG prévu pour l'année qui suit.
- (35) La loi EEG de 2012 prévoit que les installations doivent obligatoirement être enregistrées auprès d'un organisme public. Cet enregistrement est une condition nécessaire pour avoir le droit de percevoir des tarifs de rachat. Le registre en question n'a pas encore été créé mais une obligation distincte existe déjà pour que les installations solaires et les installations de biomasse liquide soient enregistrées afin de bénéficier des tarifs de rachat. La BNetzA gère le registre pour les installations solaires et la *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* gère le registre pour les installations de biomasse liquide.
- (36) Les gestionnaires de réseau et les GRT doivent transmettre à la BNetzA les détails qu'ils reçoivent des gestionnaires d'installations (emplacement de l'installation, capacité de production, etc.), le niveau du réseau (distribution ou transport) auquel les installations sont reliées, les tarifs agrégés et individuels payés aux installations, les factures finales envoyées aux fournisseurs d'électricité et les données nécessaires pour vérifier l'exactitude des chiffres ainsi communiqués. Les fournisseurs d'électricité sont tenus de communiquer à la BNetzA la quantité d'électricité

⁽¹¹⁾ Arrêt dans les affaires jointes T-244/93 et T-486/93, TWD Textilwerke Deggendorf/Commission, ECLI:EU:T:1995:160.

⁽¹²⁾ Gesetz zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014, Bundesgesetzblatt, partie I, p. 1066.

fournie à leurs clients et leurs comptes définitifs. La BNetzA dispose par ailleurs de pouvoirs d'audit à l'égard des propriétaires d'installations produisant de l'électricité EEG, ce qui permet de surveiller la manière dont les gestionnaires de réseau et les GRT ont respecté leurs obligations.

- (37) Les GRT doivent également transmettre à la BNetzA des données détaillées sur le calcul du prélèvement EEG. En particulier, ils doivent fournir des données sur les différents postes de recettes et de dépenses qui sont utilisés pour ce calcul, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de l'AusglMechV.
- (38) Les entreprises qui bénéficient d'un prélèvement EEG plafonné doivent, sur demande, fournir au ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire toutes les informations nécessaires pour lui permettre d'apprécier si les objectifs visés à l'article 40 seront atteints.
- (39) La BNetzA a été chargée de vérifier:
- que les GRT vendent sur le marché au comptant l'électricité pour laquelle des tarifs de rachat sont payés conformément aux règles applicables (c'est-à-dire conformément à l'AusglMechV),
 - que les GRT déterminent, fixent et publient correctement le prélèvement EEG,
 - que les GRT facturent correctement le prélèvement EEG aux fournisseurs d'électricité,
 - que les gestionnaires de réseau facturent correctement les tarifs de rachat et les primes aux GRT,
 - que le prélèvement EEG est réduit uniquement pour les fournisseurs d'électricité qui remplissent les conditions prévues à l'article 39.
- (40) En ce qui concerne la détermination du prélèvement EEG, la BNetzA détient de nombreux pouvoirs et est chargée de nombreuses tâches d'exécution liés aux différents postes de coûts et de recettes que les GRT sont autorisés à inclure dans le calcul du prélèvement EEG. Premièrement, la BNetzA est compétente pour établir, en accord avec les ministères compétents ⁽¹³⁾, les règles applicables à la détermination des postes qui sont considérés comme des revenus ou des dépenses pour le calcul du prélèvement EEG et du taux d'intérêt applicable. Sur cette base, la BNetzA a précisé dans l'AusglMechAV les types de coûts qui pourraient être pris en compte. Deuxièmement, la BNetzA doit recevoir tous les éléments et documents pertinents relatifs au calcul du prélèvement EEG. Troisièmement, la BNetzA peut demander des informations supplémentaires, notamment les comptes (article 5, paragraphe 3, de l'AusglMechAV). Enfin, les GRT sont tenus de démontrer l'exactitude et la nécessité de certains postes de coûts avant que ceux-ci ne puissent être pris en compte pour le calcul du prélèvement EEG (voir, par exemple, l'article 6, paragraphe 2, de l'AusglMechAV).
- (41) La BNetzA a le pouvoir de donner des instructions aux GRT et d'établir des formulaires standard pour les données que les GRT doivent lui transmettre.
- (42) La BNetzA est également compétente pour établir, en accord avec le ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire, des exigences liées à la commercialisation de l'électricité EEG par les GRT sur le marché au comptant et pour mettre en place des mesures d'incitation en vue d'une commercialisation optimale de l'électricité. C'est ce qu'elle a fait en adoptant l'AusglMechAV.
- (43) La BNetzA dispose de pouvoirs d'exécution. Elle peut, par exemple, émettre des injonctions lorsque les GRT ne calculent pas le prélèvement EEG conformément aux règles (voir l'article 38, point 5, et l'article 61, paragraphe 1, point 2). Elle peut également fixer le niveau du prélèvement EEG. L'article 6, paragraphe 3, de l'AusglMechAV indique que la différence entre le prélèvement EEG dans les montants perçus et le prélèvement EEG au niveau autorisé par la BNetzA en vertu d'une décision exécutoire de cette dernière, conformément à l'article 61, paragraphe 1, points 3 et 4, de la loi EEG de 2012, constitue également une recette ou une dépense au sens de l'article 3, paragraphes 3 et 4, de l'AusglMechV. Contrairement à ce que l'Allemagne affirme, cela prouve que la BNetzA peut adopter des décisions exécutoires en vue de corriger le niveau du prélèvement. La base juridique à cet effet est l'article 61, paragraphes 1 et 2, lus en liaison avec les articles 65 et suivants, de l'*Energiewirtschaftsgesetz* (ci-après l'«EnWG») ⁽¹⁴⁾, qui consistent en des dispositions permettant à la BNetzA d'adopter des décisions contraignantes qui s'appliquent aux gestionnaires privés. La BNetzA peut également infliger des amendes (voir l'article 62, paragraphes 1 et 2, de la loi EEG de 2012).
- (44) La BNetzA elle-même est soumise à certaines obligations de déclaration et doit communiquer certaines données au ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire et au ministère fédéral de l'économie et des technologies à des fins de statistique et d'évaluation.

⁽¹³⁾ En vertu de l'article 11 de l'AusglMechV, la BNetzA peut adopter des règlements en accord avec le ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire (désormais le ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature, de la construction et de la sûreté nucléaire) et le ministère fédéral de l'économie et des technologies (désormais le ministère fédéral de l'économie et de l'énergie).

⁽¹⁴⁾ *Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz — EnWG) vom 7. Juli 2005, Bundesgesetzblatt, partie I, p. 1970, 3621, telle que modifiée par l'article 3, paragraphe 4, de la Gesetz vom 4. Oktober 2013, Bundesgesetzblatt, partie I, p. 3746.*

- (45) L'Agence fédérale de l'environnement (*Umweltbundesamt*, ci-après l'«UBA») tient le registre des garanties d'origine conformément à l'article 15 de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁵⁾. À cet égard, l'UBA est responsable de la délivrance, du transfert et de l'annulation des garanties d'origine.

3. LA DÉCISION D'OUVRIR LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

- (46) Le 18 décembre 2013, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen car elle a estimé que la loi EEG de 2012 constituait une aide d'État en faveur des producteurs d'électricité EEG, des fournisseurs d'électricité bénéficiant du «privilège électricité verte» et des gros consommateurs d'énergie et avait des doutes quant à la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur.
- (47) En ce qui concerne l'existence d'une aide d'État, la Commission est arrivée à la conclusion préliminaire que la loi EEG de 2012 comportait l'octroi d'avantages économiques sélectifs i) aux producteurs d'électricité produite à partir de SER et de gaz de mine, notamment au travers des tarifs de rachat, et ii) aux gros consommateurs d'énergie, au travers de la réduction de leurs prélèvements EEG.
- (48) La Commission est également arrivée à la conclusion préliminaire que ces avantages ont été financés par des ressources d'État, étant donné en particulier i) que le législateur allemand semble avoir introduit une taxe spéciale destinée à financer le soutien à la production d'électricité EEG, à savoir le prélèvement EEG, ii) que le législateur allemand et le pouvoir exécutif avaient désigné les GRT pour administrer collectivement ce prélèvement selon les règles fixées par l'État dans la loi EEG de 2012 et dans les règlements d'application et iii) que les GRT ont fait l'objet d'une surveillance étroite dans l'administration de cette ressource.
- (49) Si le soutien à l'électricité EEG a été jugé compatible avec le marché intérieur à la lumière de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité des réductions du prélèvement EEG avec le traité, et notamment son article 107, paragraphe 3, points b) et c).
- (50) Enfin, la Commission a émis des doutes quant à la conformité du financement du soutien à l'électricité EEG en vertu de la loi EEG de 2012 avec les articles 30 et 110 du traité, étant donné que, bien que seule la production d'électricité en Allemagne ait bénéficié du prélèvement EEG, ce dernier a aussi été imposé sur la consommation d'électricité EEG importée, dont les producteurs auraient pu bénéficier d'un soutien en vertu de la loi EEG de 2012 s'ils avaient été situés en Allemagne.

4. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (51) Les parties intéressées ont présenté leurs observations sur la décision d'ouvrir l'enquête et sur l'application des lignes directrices de 2014 à la présente décision, conformément au point 248 de ces lignes directrices.
- (52) La majorité des parties intéressées ont fait valoir que la loi EEG de 2012 ne devrait pas être considérée comme comportant une aide d'État, que ce soit au niveau des producteurs d'électricité EEG ou des gros consommateurs d'énergie. Elles estiment que l'État allemand a simplement organisé un système fondé sur des paiements (consécutifs) entre gestionnaires privés dans le cadre duquel ces derniers utilisent leurs propres ressources financières. Le simple fait que ce système a été mis en place par une législation de l'État (la loi EEG de 2012 et ses dispositions d'application) ou la participation de la BNetzA, de la *Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft*, de l'UBA et du BAFA, dont les attributions seraient limitées, ne sauraient, selon elles, altérer la nature intrinsèquement privée de ce système. Cette analyse repose essentiellement sur les arrêts de la Cour dans les affaires *PreussenElektra* ⁽¹⁶⁾ et *Doux Élevage* ⁽¹⁷⁾. S'il existe malgré tout une aide, les parties intéressées font valoir que celle-ci devrait être considérée comme une aide existante à la lumière de la décision de la Commission relative à un régime allemand précédent dans l'affaire NN 27/2000 ⁽¹⁸⁾.
- (53) En outre, les parties intéressées ont soutenu que les réductions du prélèvement EEG sont compatibles avec le marché intérieur à la lumière de l'article 107, paragraphe 3, point b), ou de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité. Ces parties décrivent la loi EEG de 2012 comme poursuivant un double objectif, consistant à soutenir le développement de la production d'électricité EEG et à maintenir la base industrielle de l'Allemagne et de l'Union. Les parties intéressées soutiennent que toute aide résultant de la loi EEG de 2012 constitue un moyen approprié et proportionné d'atteindre ce double objectif. En tout état de cause, elles affirment que la Commission ne devrait pas appliquer les lignes directrices de 2014 dans le cas d'espèce, car il s'agirait d'une application rétroactive. La Commission devrait également n'ordonner aucune récupération, étant donné qu'il y a lieu de protéger la confiance légitime des bénéficiaires en ce que l'aide a été légalement octroyée.

⁽¹⁵⁾ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (JO L 140 du 5.6.2009, p. 16).

⁽¹⁶⁾ Arrêt dans l'affaire C-379/98, *PreussenElektra/Schleswig*, ECLI:EU:C:2001:160.

⁽¹⁷⁾ Arrêt dans l'affaire C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348.

⁽¹⁸⁾ JO C 164 du 10.7.2002, p. 5.

- (54) En revanche, l'association allemande des consommateurs d'énergie (*Bund der Energieverbraucher*), à l'origine de la plainte déposée auprès de la Commission concernant la loi EEG de 2012, a fait valoir que les réductions du prélèvement EEG constituent effectivement une aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, en faveur des gros consommateurs d'énergie et qu'elles portent préjudice aux entreprises et consommateurs allemands qui doivent payer un prélèvement EEG plus élevé sans bénéficier de réductions semblables. Cette association a ajouté que les réductions ne peuvent pas être considérées comme compatibles avec le marché intérieur à la lumière de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité. Ces arguments ont également été exprimés par plusieurs citoyens allemands.
- (55) Les arguments présentés par les parties intéressées sont examinés plus en détail à la section 7.

5. COMMENTAIRES DE L'ALLEMAGNE SUR LA DÉCISION D'OUVERTURE ET SUR LES OBSERVATIONS DES TIERS

- (56) L'Allemagne souligne que la majorité des acteurs du système mis en place par la loi EEG de 2012 sont privés, ce qui était déjà le cas dans l'affaire *PreussenElektra*, et ne font pas partie de l'administration publique. La participation de l'État se limite à l'adoption de la législation et au contrôle strict de son application. Les autorités publiques concernées, notamment la BNetzA et le BAFA, s'acquitteraient strictement des tâches limitées qui leur ont été confiées, sans gérer de fonds. Selon l'Allemagne, ces autorités ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation. En outre, l'Allemagne fait remarquer que le prélèvement EEG proprement dit n'est pas déterminé par l'État, mais repose sur un mécanisme de marché, étant donné qu'il dépend des recettes générées par les ventes d'électricité EEG sur le marché au comptant. Enfin, l'Allemagne souligne que la loi EEG de 2012 n'impose pas aux fournisseurs de répercuter le prélèvement sur les consommateurs, ce qui signifie que le choix de répercuter le prélèvement relève de la politique de prix suivie par les fournisseurs d'électricité. En outre, aucun des gestionnaires participant au système ne dispose de compétences particulières de droit public; au contraire, ils doivent saisir la justice civile afin de faire valoir leurs demandes de paiement à l'égard des autres gestionnaires.
- (57) L'Allemagne a présenté les arguments juridiques suivants, qui sont semblables à ceux des parties intéressées, à savoir:
- l'absence d'avantages économiques sélectifs, au motif que l'aide à l'électricité EEG remplit les critères de l'arrêt *Altmark* ⁽¹⁹⁾ et que les réductions en faveur des gros consommateurs d'énergie ne font qu'atténuer un désavantage existant de l'industrie allemande,
 - l'absence de ressources d'État et d'un contrôle de l'État, la situation de fait et de droit de la loi EEG de 2012 n'étant pas comparable aux situations examinées par la Cour dans les affaires *Essent* ⁽²⁰⁾ et *Vent de colère* ⁽²¹⁾,
 - le fait que, s'il existe malgré tout une aide d'État, les paiements effectués en vertu de la loi EEG de 2012 constitueraient une aide existante à la lumière de la décision de la Commission dans le dossier d'aides d'État NN 27/2000,
 - la compatibilité de l'éventuelle aide octroyée avec le marché intérieur à la lumière de l'article 107, paragraphe 3, points b) et c),
 - l'absence d'une violation des articles 30 et 110 du traité, l'électricité EEG importée ne pouvant pas être comparée à l'électricité produite dans le pays, notamment compte tenu du récent arrêt dans l'affaire *Ålands Vindkraft* ⁽²²⁾.

- (58) Les arguments de l'Allemagne sont examinés plus en détail et réfutés à la section 7.

6. ENGAGEMENTS COMMUNIQUÉS PAR L'ALLEMAGNE

- (59) Comme mentionné plus haut au considérant 19, l'Allemagne a communiqué l'engagement suivant en ce qui concerne le réinvestissement du montant de 50 millions d'EUR dans les interconnexions et les projets énergétiques européens:

«Pour l'EEG de 2012, une solution globale pourrait être trouvée pour le *Grünstromprivileg* ainsi que pour la question des articles 30 et 110. Cette solution consisterait à réinvestir dans les interconnexions ou dans des projets énergétiques européens semblables le montant estimé de la prétendue discrimination. Ce réinvestissement pourrait être réalisé parallèlement à l'avancement du projet concerné. À la lumière des chiffres communiqués par l'Allemagne, le réinvestissement devrait s'élever à 50 millions d'EUR pour la période allant de janvier 2012 à juillet 2014. À nouveau, l'Allemagne propose cet engagement sans préjudice de sa position juridique (absence de discrimination).»

⁽¹⁹⁾ Arrêt dans l'affaire C-280/00, *Altmark Trans*, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽²⁰⁾ Arrêt dans l'affaire C-206/06, *Essent Netwerk Noord*, ECLI:EU:C:2008:413.

⁽²¹⁾ Arrêt dans l'affaire C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851.

⁽²²⁾ Arrêt dans l'affaire C-573/12, *Ålands Vindkraft*, ECLI:EU:C:2014:2037.

- (60) En outre, l'Allemagne a communiqué l'engagement suivant en ce qui concerne le plan d'adaptation mentionné aux considérants 27 et suivants:

«La récupération [le montant à récupérer] à l'égard d'une entreprise donnée est la différence entre les coûts pertinents de l'électricité EEG tels que déterminés sur la base des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (ci-après les "lignes directrices de 2014") et les coûts de l'électricité EEG tels que déterminés sur la base de la loi EEG de 2012. À cet égard, le plan d'adaptation limite le paiement à acquitter sur la base des lignes directrices de 2014 à un maximum de 125 % (pour l'année 2013) et à un maximum de 150 % (pour l'année 2014) du paiement effectué pour l'année 2013 en vertu de la loi EEG de 2012. Les montants à récupérer négatifs ne sont pas pris en compte.»

7. APPRÉCIATION DE L'AIDE

7.1. Existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité

- (61) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du traité, «[s]auf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (62) Afin de déterminer si une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, la Commission doit procéder à l'évaluation des critères suivants: origine étatique de la mesure et utilisation de ressources publiques, octroi d'un avantage à certaines entreprises ou certains secteurs faussant ou menaçant de fausser la concurrence et susceptible d'affecter les échanges entre les États membres.

7.1.1. Existence d'avantages sélectifs affectant les échanges et la concurrence

- (63) Dans sa décision d'ouverture, la Commission a constaté que la loi EEG de 2012 comportait deux types d'avantages sélectifs affectant les échanges et la concurrence.
- (64) Le premier avantage a été accordé aux producteurs d'électricité EEG. En effet, la Commission a constaté que les tarifs de rachat et les primes garantissaient pour les producteurs d'électricité EEG un prix pour l'électricité qu'ils produisent plus élevé que le prix du marché. Il en allait de même pour la commercialisation directe d'électricité EEG, laquelle donnait droit à un prélèvement EEG réduit en vertu de l'article 39 de la loi EEG de 2012, cette disposition permettant aux producteurs d'électricité EEG d'obtenir pour leur électricité un prix plus élevé que le prix du marché. Cette mesure était sélective car seuls les producteurs d'électricité EEG en bénéficiaient. En outre, le marché de l'électricité a été libéralisé et les producteurs d'électricité opéraient dans des secteurs dans lesquels des échanges entre États membres avaient lieu (considérant 76 de la décision d'ouverture).
- (65) Le deuxième avantage consistait en la réduction du prélèvement EEG pour certains gros consommateurs d'énergie en vertu de la BesAR. La Commission a constaté que les gros consommateurs d'énergie du secteur manufacturier bénéficiaient d'un avantage dû au plafonnement de leur prélèvement EEG. Les articles 40 à 41 de la loi EEG de 2012 les libéraient d'une charge qu'ils auraient normalement dû supporter. En effet, le plafond empêchait les GRT et les fournisseurs d'électricité de récupérer les coûts supplémentaires afférents à l'aide à l'électricité EEG auprès des gros consommateurs d'énergie. Cette mesure a aussi été considérée comme sélective parce que seuls les gros consommateurs d'énergie du secteur manufacturier pouvaient en bénéficier. Enfin, elle était susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres étant donné que les bénéficiaires étaient des producteurs de biens à forte intensité énergétique (par exemple des producteurs de métaux ferreux et non ferreux, des producteurs de l'industrie du papier, des producteurs de l'industrie chimique, des producteurs de ciment) et opéraient dans des secteurs dans lesquels des échanges entre États membres avaient lieu (considérants 77 à 80 de la décision d'ouverture).
- (66) L'Allemagne estime qu'il n'existe aucun avantage économique, que ce soit au niveau des producteurs d'électricité EEG ou des gros consommateurs d'énergie bénéficiant de la BesAR, et ce pour les raisons suivantes:
- a) les producteurs d'électricité EEG n'auraient reçu aucun avantage économique résultant du prélèvement EEG proprement dit même s'il fallait conclure à l'existence d'une ressource d'État, étant donné que les tarifs de rachat auxquels ils sont rémunérés sont indépendants du prélèvement EEG. Le prélèvement EEG ne ferait plutôt que compenser les pertes subies par les GRT. En outre, la rémunération des producteurs d'électricité EEG remplirait les critères de l'arrêt Altmark ⁽²³⁾;

⁽²³⁾ Arrêt dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415, points 87 à 93. Les critères de l'arrêt Altmark ont été définis par la Cour de justice pour préciser dans quelles circonstances une compensation fournie par une autorité publique pour l'exécution d'un service d'intérêt économique général («SIEG») est qualifiée d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

- b) en ce qui concerne les gros consommateurs d'énergie, l'Allemagne avance que la BesAR n'accorde aucun avantage économique, mais au contraire qu'elle compense un désavantage concurrentiel subi par ces entreprises par rapport à leurs concurrents dans les autres États membres (dont les coûts de financement des SER sont moindres) ⁽²⁴⁾ et les pays tiers (qui, pour l'essentiel, ne sont confrontés à aucune charge comparable).
- (67) Certaines parties intéressées ont contesté les conclusions selon lesquelles le prélèvement EEG réduit constituerait un avantage économique susceptible de fausser la concurrence. Selon elles, cette mesure viserait plutôt à rétablir des conditions de concurrence équitables dans l'Union, étant donné que les coûts de l'électricité pour l'industrie étaient plus élevés en Allemagne qu'ailleurs. En outre, certaines parties intéressées soulignent que les bénéficiaires consommant plus de 10 GWh par an assument des coûts financiers associés aux audits obligatoires en matière d'efficacité énergétique.
- (68) L'Allemagne et les parties intéressées ont également contesté la conclusion selon laquelle les avantages économiques sont sélectifs et susceptibles d'affecter la concurrence et les échanges, notamment parce que la BesAR s'appliquerait à toutes les entreprises du secteur manufacturier et aux entreprises de toutes tailles. Certaines parties intéressées soutiennent que les réductions ne sont pas sélectives, étant donné que les bénéficiaires ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des autres entreprises, les principaux critères d'admissibilité étant l'électro-intensité et la consommation d'électricité et le prélèvement EEG représentant pour les gros consommateurs d'énergie une menace beaucoup plus importante que pour les autres entreprises. En outre, elles affirment que, même si les prélèvements réduits étaient a priori sélectifs, ils seraient inhérents à la nature et à la logique du système d'aide à l'électricité EEG: sans les réductions, l'aide à l'électricité EEG n'aurait pas pu être financée car les gros consommateurs d'énergie auraient délocalisé leurs activités hors d'Allemagne.
- (69) Les arguments présentés par l'Allemagne et les parties intéressées ne sont pas convaincants.

7.1.1.1. Égalité de conditions entre les entreprises dans les différents États membres

- (70) Premièrement, le fait qu'une entreprise reçoit une compensation pour des coûts ou charges qu'elle a déjà assumés n'exclut pas, en principe, l'existence d'un avantage économique ⁽²⁵⁾. Par ailleurs, l'existence d'un avantage ne saurait être écartée par le simple fait que les entreprises concurrentes dans les autres États membres se trouvent dans une position plus favorable ⁽²⁶⁾, la notion d'avantage étant fondée sur une analyse de la situation financière d'une entreprise dans son contexte factuel et juridique propre, avec et sans la mesure particulière. Néanmoins, si l'on exclut les taxes et autres impôts, les prix moyens de l'électricité pour les consommateurs industriels sont, en Allemagne, inférieurs aux prix pratiqués dans les autres États membres.
- (71) Récemment, le Tribunal a à nouveau confirmé le principe selon lequel l'existence d'un avantage doit être appréciée indépendamment des conditions de concurrence dans les autres États membres ⁽²⁷⁾. Le Tribunal a conclu que la nature même du tarif préférentiel, c'est-à-dire le fait qu'Alcoa Trasformazioni se faisait rembourser la différence existant entre le tarif d'électricité facturé par ENEL et le tarif prévu par le décret de 1995, suffit à asseoir le constat selon lequel les entreprises concernées ne supportaient pas la totalité des charges qui auraient normalement dû grever leurs budgets ⁽²⁸⁾. Le Tribunal est allé plus loin pour conclure que l'existence d'un avantage résulte de la simple description du mécanisme de différenciation des prix, c'est-à-dire un mécanisme compensatoire visant à libérer une société du paiement d'une partie des charges d'électricité nécessaires à la production des produits qu'elle commercialise sur le territoire de l'Union ⁽²⁹⁾. En outre, le Tribunal a réaffirmé ⁽³⁰⁾ le principe selon lequel une aide d'État doit être appréciée en elle-même, et non au regard des objectifs tenant, par exemple, à remédier au caractère imparfaitement concurrentiel d'un marché.
- (72) De même, les réductions du prélèvement EEG accordées en vertu de la BesAR améliorent la situation financière des bénéficiaires en les libérant d'une charge financière qu'ils auraient normalement dû supporter dans des conditions normales. En effet, si ce n'était pour la BesAR et la décision du BAFA, ils auraient dû payer l'intégralité du prélèvement EEG, comme n'importe quel autre consommateur d'électricité. L'Allemagne a insisté sur la nécessité des réductions pour stimuler la compétitivité des bénéficiaires par rapport aux gros consommateurs d'énergie dans les autres États membres et les pays tiers. Ce faisant, l'Allemagne reconnaît implicitement que les bénéficiaires bénéficient d'un traitement économiquement avantageux.

⁽²⁴⁾ À l'appui de cet argument, l'Allemagne cite le rapport du Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER) du 25 juin 2013, intitulé «Status Review of Renewable and Energy Efficiency Support Schemes in Europe» (notamment les tableaux des pages 18 à 20).

⁽²⁵⁾ Arrêts dans l'affaire C-387/92, Banco Exterior de España, ECLI:EU:C:1994:100, point 13; dans l'affaire C-156/98, Allemagne/Commission, ECLI:EU:C:2000:467, point 25; dans l'affaire C-6/97, Italie/Commission, ECLI:EU:C:1999:251, point 15; dans l'affaire C-172/03, Heiser, ECLI:EU:C:2005:130, point 36; dans l'affaire C-126/01, GEMO SA, ECLI:EU:C:2003:622, points 28 à 31 concernant la collecte et l'élimination gratuites de déchets.

⁽²⁶⁾ Arrêt dans l'affaire 173/73, Italie/Commission, ECLI:EU:C:1974:71, point 17. Voir également l'arrêt dans l'affaire T-55/99, CETM/Commission, ECLI:EU:T:2000:223, point 85.

⁽²⁷⁾ Arrêt dans l'affaire T-177/10, Alcoa Trasformazioni/Commission, ECLI:EU:T:2014:897, points 82 à 85.

⁽²⁸⁾ Arrêt dans l'affaire T-177/10, Alcoa Trasformazioni/Commission, ECLI:EU:T:2014:897, point 82.

⁽²⁹⁾ Arrêt dans l'affaire T-177/10, Alcoa Trasformazioni/Commission, ECLI:EU:T:2014:897, point 84.

⁽³⁰⁾ Arrêt dans l'affaire T-177/10, Alcoa Trasformazioni/Commission, ECLI:EU:T:2014:897, point 85.

7.1.1.2. Sélectivité

- (73) En ce qui concerne les allégations de non-sélectivité de la BesAR, il convient de rappeler que «ni le nombre élevé d'entreprises bénéficiaires ni la diversité et l'importance des secteurs auxquels ces entreprises appartiennent ne permettent de considérer une initiative étatique comme une mesure générale de politique économique»⁽³¹⁾, dès lors que d'autres secteurs, comme celui des services, sont exclus des secteurs pouvant bénéficier de l'aide. C'est d'ores et déjà le cas en l'espèce étant donné que seul le secteur manufacturier bénéficie de l'aide (sans qu'il soit nécessaire que la Commission apprécie d'autres motifs permettant de conclure à l'existence d'une sélectivité). Par conséquent, les réductions du prélèvement EEG ne s'appliquent pas aux entreprises qui se trouvent dans une situation comparable à celle des bénéficiaires. En outre, les différentes réductions du prélèvement EEG, octroyées en fonction de la consommation, impliquent des traitements différents pour des entités qui se trouvent dans une situation factuelle et juridique identique, à savoir les gros consommateurs d'énergie, et sont en soi sélectives.
- (74) En ce qui concerne l'argument selon lequel le champ d'application de la BesAR et les différences de traitement sont justifiés par la nature et l'économie générale du système, il y a lieu de rappeler qu'«une mesure portant exception à l'application du système fiscal général peut être justifiée si cette mesure résulte directement des principes fondateurs ou directeurs dudit système fiscal. À cet égard, une distinction doit être établie entre, d'une part, les objectifs assignés à un régime fiscal particulier et qui lui sont extérieurs et, d'autre part, les mécanismes inhérents au système fiscal lui-même qui sont nécessaires à la réalisation de tels objectifs»⁽³²⁾. Toutefois, ni la protection de l'environnement ni la préservation de la compétitivité de l'industrie ne peuvent être qualifiées de principes fondateurs ou directeurs inhérents au système du prélèvement. Au contraire, il s'agit d'objectifs extérieurs assignés à ce système. Comme dans d'autres affaires auparavant⁽³³⁾, l'objectif de la protection de l'environnement ne saurait dans le cas d'espèce modifier la conclusion selon laquelle les réductions du prélèvement EEG constituent une aide d'État. Avant tout, la préservation de la compétitivité ne figure même pas parmi les objectifs de la loi prévus à l'article 1^{er} de la loi EEG de 2012. Au contraire, l'article 40, deuxième phrase, précise en fait que la préservation de la compétitivité est soumise à la condition qu'elle ne porte pas atteinte à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 1^{er} de la loi EEG de 2012.

7.1.1.3. Avantage résultant du prélèvement EEG; jurisprudence Altmark

- (75) En ce qui concerne l'argument de l'Allemagne selon lequel le prélèvement EEG ne constitue pas en soi un avantage en faveur des producteurs d'électricité EEG, la Commission maintient que les mesures de soutien améliorent la situation financière des producteurs d'électricité EEG au-delà de ce que ceux-ci seraient en mesure de gagner en vendant leur électricité au prix du marché. Le prélèvement EEG sert à financer ces mesures de soutien. Contrairement à ce que l'Allemagne prétend, le fait que les tarifs de rachat peuvent être influencés ou non par le niveau du prélèvement EEG n'est pas pertinent pour déterminer si ces tarifs constituent un avantage économique.
- (76) L'Allemagne fait valoir que l'aide aux producteurs d'électricité EEG constitue une compensation appropriée pour l'exécution d'obligations de service public, conformément à la jurisprudence Altmark.
- (77) Dans l'affaire Altmark, la Cour de justice a statué qu'une intervention étatique ne tombe pas sous le coup de l'article 107, paragraphe 1, du traité dans la mesure où elle doit être considérée «comme une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de service public, de sorte que ces entreprises ne profitent pas, en réalité, d'un avantage financier et que ladite intervention n'a donc pas pour effet de mettre ces entreprises dans une position concurrentielle plus favorable par rapport aux entreprises qui leur font concurrence»⁽³⁴⁾.
- (78) Toutefois, cette conclusion a été soumise à quatre conditions⁽³⁵⁾:
- «Premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies.»
 - «Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes.»

⁽³¹⁾ Arrêt dans l'affaire C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, ECLI:EU:C:2001:598, point 48.

⁽³²⁾ Arrêt dans les affaires jointes C-78/08 à C-80/08, *Paint Graphos*, ECLI:EU:C:2011:550, point 69.

⁽³³⁾ Arrêts dans l'affaire C-75/97, *Belgique/Commission*, ECLI:EU:C:1999:311, points 38 et suivants; dans l'affaire C-172/03, *Heiser*, ECLI:EU:C:2005:130; dans l'affaire C-487/06 P, *British Aggregates Association/Commission*, ECLI:EU:C:2008:757, points 86 à 92; dans l'affaire C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, ECLI:EU:C:2001:598, points 43, 52 et suivants.

⁽³⁴⁾ Arrêt dans l'affaire C-280/00, *Altmark Trans*, ECLI:EU:C:2003:415, point 87.

⁽³⁵⁾ Arrêt dans l'affaire C-280/00, *Altmark Trans*, ECLI:EU:C:2003:415, points 89 à 93.

- c) «Troisièmement, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.»
- d) «Quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.»
- (79) L'Allemagne avance que l'aide aux producteurs d'électricité SER remplit la première condition en raison de l'existence d'un objectif d'intérêt commun, énoncé à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/28/CE, concernant la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. En outre, selon l'Allemagne, il ressort de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁶⁾ que la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables peut faire l'objet d'obligations de service public imposées aux entreprises du secteur de l'électricité.
- (80) L'Allemagne considère également que le deuxième critère de l'arrêt Altmark est lui aussi rempli. Selon elle, les paramètres régissant la compensation en faveur des producteurs d'électricité EEG ont été préalablement établis de façon objective et transparente dans la loi EEG de 2012.
- (81) L'Allemagne estime que le troisième critère est rempli car la Commission a conclu dans sa décision d'ouverture que les producteurs d'électricité EEG ne bénéficieraient pas d'une compensation excessive.
- (82) Enfin, l'Allemagne soutient que le niveau de l'aide aux producteurs d'électricité EEG a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée aurait encourus pour exécuter ses obligations. À cet égard, l'Allemagne renvoie à la conclusion de la Commission concernant l'appréciation de la compatibilité avec le marché intérieur qui figure dans la décision d'ouverture, selon laquelle les mesures de soutien aux producteurs d'électricité EEG ont un effet incitatif et sont proportionnées. Ces deux faits démontreraient que les bénéficiaires des tarifs de rachat sont bien gérés.
- (83) La Commission ne juge pas ces arguments convaincants.
- (84) Le premier critère de l'arrêt Altmark exige que le fournisseur du service public se voie confier une obligation de service public.
- (85) En vertu de la loi EEG de 2012, les producteurs ne sont nullement tenus de produire, mais ils réagissent à une incitation économique offerte par l'État allemand.
- (86) Par conséquent, la Commission conclut que le premier critère de l'arrêt Altmark n'est pas rempli.
- (87) Étant donné que les critères de l'arrêt Altmark sont cumulatifs, la Commission conclut, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les deuxième, troisième et quatrième critères sont remplis, que les arguments de l'Allemagne selon lesquels les tarifs de rachat pour les producteurs d'électricité SER constituent une compensation appropriée pour l'exécution d'obligations de service public, conformément à la jurisprudence Altmark, ne peuvent pas être acceptés.
- 7.1.1.4. Van der Kooy, Danske Busvognmænd et Hotel Cipriani
- (88) En ce qui concerne les réductions du prélèvement EEG accordées en vertu de la BesAR, l'Allemagne ainsi que certaines parties intéressées citent l'arrêt de la Cour dans l'affaire Van der Kooy et les arrêts du Tribunal dans les affaires Danske Busvognmænd et Hotel Cipriani, en vue d'affirmer que ces réductions ne constituent pas un avantage économique ⁽³⁷⁾.

⁽³⁶⁾ Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (JO L 211 du 14.8.2009, p. 55).

⁽³⁷⁾ Arrêt dans les affaires jointes 67/85, 68/85 et 70/85, Kwekerij Gebroeders van der Kooy et al., ECLI:EU:C:1988:38; dans l'affaire T-157/01, Danske Busvognmænd/Commission, ECLI:EU:T:2004:76; dans les affaires jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00, Hotel Cipriani et al./Commission, ECLI:EU:T:2008:537.

- (89) Dans l'affaire Van der Kooy, la Cour de justice a jugé qu'un tarif préférentiel pour le gaz naturel octroyé aux entreprises engagées dans l'horticulture sous serres chauffées ne constituerait pas une aide si ce tarif préférentiel était «dans le contexte du marché concerné, objectivement justifié par des raisons économiques, telles que la nécessité de lutter contre la concurrence exercée sur ce marché par d'autres sources d'énergie, dont le prix serait compétitif par rapport au prix de la source d'énergie considérée»⁽³⁸⁾. Toutefois, contrairement à ce que l'Allemagne et d'autres parties intéressées affirment, la question à l'examen évoquée par la Cour concernait la concurrence entre différents combustibles sur un même marché et la manière dont une société vendant ces combustibles pouvait fixer ses tarifs en conséquence; autrement dit, elle concernait l'application du critère de l'investisseur privé en économie de marché. La question était de savoir si les sociétés de serres pouvaient adopter le charbon en raison des prix plus élevés du gaz et si les tarifs préférentiels pouvaient dès lors constituer un comportement économique rationnel de la part de la compagnie du gaz. En l'espèce, rien n'indique que l'Allemagne se soit comportée comme un investisseur privé, et l'Allemagne n'a en fait jamais prétendu que les réductions du prélèvement EEG accordées aux gros consommateurs d'énergie devraient être considérées comme respectant le critère de l'investisseur privé.
- (90) En outre, les *obiter dicta* figurant dans les arrêts du Tribunal dans les affaires Danske Busvognmænd⁽³⁹⁾ et Hotel Cipriani⁽⁴⁰⁾ ont entre-temps été annulés par la Cour de justice et par des arrêts plus récents du Tribunal. Dans l'arrêt dans l'affaire Comitato «Venezia vuole vivere»⁽⁴¹⁾, la Cour a précisé qu'une intervention est jugée ne pas constituer un avantage uniquement lorsqu'une intervention étatique représente une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises chargées d'un service d'intérêt général économique pour exécuter des obligations de service public, lorsque ces entreprises ne profitent pas, en réalité, d'un avantage financier et lorsque cette intervention n'a pas pour effet de mettre ces entreprises dans une position concurrentielle plus favorable par rapport aux entreprises concurrentes⁽⁴²⁾. La Cour a ajouté que la circonstance selon laquelle un État membre cherche à rapprocher, par des mesures unilatérales, les conditions de concurrence existant dans un certain secteur économique de celles prévalant dans d'autres États membres ne saurait enlever à ces mesures le caractère d'aide⁽⁴³⁾. De plus, les mesures destinées à compenser d'éventuels désavantages auxquels les entreprises installées dans une certaine région d'un État membre sont exposées sont susceptibles de constituer des avantages sélectifs⁽⁴⁴⁾.
- (91) De même, le Tribunal a jugé que la jurisprudence Danske Busvognmænd ne s'applique pas lorsque des charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise sont allégées par l'État. Le Tribunal a réaffirmé le principe selon lequel l'objectif de compensation, à savoir l'élimination des désavantages concurrentiels, ne pourrait enlever aux interventions en cause leur caractère d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité⁽⁴⁵⁾.
- (92) Dans un arrêt ultérieur, le Tribunal a reconnu que l'objectif de compensation des désavantages concurrentiels des entreprises, poursuivi par les allègements de certaines charges, ne pouvait enlever à ces avantages leur caractère d'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Par conséquent, une mesure visant à compenser un désavantage structurel ne peut échapper à la qualification d'aide d'État, sauf si les critères établis par l'arrêt Altmark⁽⁴⁶⁾ sont remplis.
- (93) Par conséquent, l'argumentation de l'Allemagne et de certaines parties intéressées ne peut pas être acceptée.
- (94) La Commission conclut que la mesure comporte des avantages sélectifs en faveur des producteurs d'électricité EEG qui sont susceptibles d'affecter la concurrence et les échanges entre États membres.

7.1.2. Imputabilité

- (95) Dans sa décision d'ouverture, la Commission a estimé que les avantages étaient imputables à l'État allemand, étant donné que les tarifs de rachat et les primes, le prélèvement EEG et le plafond appliqué à ce prélèvement résultaient de lois et de décrets d'application adoptés par l'État et que le plafonnement du prélèvement avait été établi uniquement après que le BAFA, un organisme public, eut vérifié que les conditions légales étaient remplies.
- (96) L'Allemagne et certains tiers ont contesté l'imputabilité au motif que l'État a simplement légiféré et que les gestionnaires de réseau agissent de leur propre initiative.

⁽³⁸⁾ Arrêt dans les affaires jointes 67/85, 68/85 et 70/85, Kwekerij Gebroeders van der Kooy et al., ECLI:EU:C:1988:38, point 30.

⁽³⁹⁾ Arrêt dans l'affaire T-157/01, Danske Busvognmænd/Commission, ECLI:EU:T:2004:76, point 57.

⁽⁴⁰⁾ Arrêt dans les affaires jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00, Hotel Cipriani et al./Commission, ECLI:EU:T:2008:537, point 185.

⁽⁴¹⁾ Arrêt dans l'affaire C-71/09 P, Comitato «Venezia vuole vivere» et al./Commission, ECLI:EU:C:2011:368.

⁽⁴²⁾ Arrêt dans l'affaire C-71/09 P, Comitato «Venezia vuole vivere» et al./Commission, ECLI:EU:C:2011:368, point 92.

⁽⁴³⁾ Arrêt dans l'affaire C-71/09 P, Comitato «Venezia vuole vivere» et al./Commission, ECLI:EU:C:2011:368, point 95.

⁽⁴⁴⁾ Arrêt dans l'affaire C-71/09 P, Comitato «Venezia vuole vivere» et al./Commission, ECLI:EU:C:2011:368, point 96.

⁽⁴⁵⁾ Arrêts dans l'affaire T-295/12, Allemagne/Commission, ECLI:EU:T:2014:675, point 144; dans l'affaire T-309/12, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Commission, ECLI:EU:T:2014:676, point 261.

⁽⁴⁶⁾ Arrêt dans l'affaire T-226/09, British Telecommunications et al./Commission, ECLI:EU:T:2013:466, point 71.

- (97) La question de l'imputabilité peut exiger une appréciation minutieuse portant uniquement sur le comportement des entreprises publiques. Cependant, il ne fait aucun doute que les actions de l'administration publique de l'État et du législateur sont toujours imputables à l'État ⁽⁴⁷⁾.

7.1.3. Existence de ressources d'État

- (98) En ce qui concerne l'aide aux producteurs d'électricité EEG, la Commission est arrivée, dans la décision d'ouverture, à la conclusion préliminaire que, en vertu de la loi EEG de 2012, les GRT ont été désignés par l'État pour administrer le prélèvement EEG et que les recettes générées par le prélèvement EEG constituent une ressource d'État (considérant 138).
- (99) L'État ne s'est pas limité à définir les bénéficiaires de l'avantage, les critères d'admissibilité et le niveau de l'aide, mais il a également fourni les ressources financières pour couvrir les coûts du soutien à l'électricité EEG. Contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire *Doux Élevage* ⁽⁴⁸⁾, le prélèvement EEG est créé et imposé par le législateur, à savoir l'État, et n'est pas simplement une initiative privée des GRT que l'État rend obligatoire pour prévenir le parasitisme. L'État a défini la finalité et la destination du prélèvement: il sert à financer une politique de soutien élaborée par l'État et n'est pas une action décidée par les GRT. Les GRT ne sont pas libres de mettre en place le prélèvement comme ils l'entendent et sont soumis à une surveillance stricte en ce qui concerne les modalités de calcul, de collecte et de gestion du prélèvement. La façon dont ils vendent l'électricité EEG est également surveillée par l'État. Les dispositions régissant l'établissement du prélèvement EEG garantissent que le prélèvement fournit une couverture financière suffisante pour payer l'aide à l'électricité EEG ainsi que les coûts résultant de la gestion du système. Ces dispositions ne permettent pas de collecter des recettes supplémentaires allant au-delà de ce qui est nécessaire pour couvrir ces coûts. Les GRT ne sont pas autorisés à utiliser le prélèvement EEG pour financer tout autre type d'activité et les flux financiers doivent être consignés dans des comptes séparés (considérant 137 de la décision d'ouverture).
- (100) Selon la jurisprudence de la Cour de justice, les avantages octroyés directement par l'État et les avantages octroyés par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne sont inclus dans la notion de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité ⁽⁴⁹⁾. Par conséquent, le simple fait que l'avantage n'est pas financé directement par le budget de l'État n'est pas suffisant pour exclure la possibilité que des ressources d'État soient impliquées ⁽⁵⁰⁾. En outre, la nature initialement privée des ressources n'empêche pas de considérer ces dernières comme des ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité ⁽⁵¹⁾. Le fait que les ressources ne sont pas, à tout moment, la propriété de l'État n'empêche pas non plus que ces ressources constituent des ressources d'État si elles sont sous le contrôle de celui-ci ⁽⁵²⁾ (voir les considérants 82, 83 et 84 de la décision d'ouverture).
- (101) Ainsi, dans plusieurs cas, la Cour de justice a jugé que les contributions prélevées sur des opérateurs privés pouvaient constituer une aide d'État étant donné qu'un organisme avait été spécifiquement institué ou désigné pour administrer ces contributions conformément à la législation de l'État ⁽⁵³⁾ (voir les considérants 85 à 89 de la décision d'ouverture). En effet, «les fonds dont il s'agit étant alimentés par des contributions obligatoires imposées par la législation de l'État et étant, ainsi que l'espèce le démontre, gérés et répartis conformément à cette législation, il y a lieu de les considérer comme des ressources d'État au sens de [l'article 107], même s'ils étaient administrés par des institutions distinctes de l'autorité publique» ⁽⁵⁴⁾.
- (102) La Commission a dès lors conclu dans la décision d'ouverture, se référant aux conclusions du Tribunal ⁽⁵⁵⁾, que le critère pertinent afin d'apprécier l'existence de ressources publiques, quelle que soit leur origine initiale, est celui du degré d'intervention de l'autorité publique dans la définition des mesures en cause et de leurs modalités de financement.
- (103) Si la Cour a exclu l'existence de ressources d'État dans les affaires *PreussenElektra* et *Doux Élevage*, c'était en raison des circonstances particulières de ces cas. Dans l'affaire *PreussenElektra* ⁽⁵⁶⁾, il n'existait ni prélèvement ni contribution, ni aucun organisme institué ou désigné pour administrer les fonds, les gestionnaires privés devant

⁽⁴⁷⁾ Voir les conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire C-242/13, *Commerz Nederland*, ECLI:EU:C:2014:308, points 75 et suivants.

⁽⁴⁸⁾ Arrêt dans l'affaire C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348.

⁽⁴⁹⁾ Arrêt dans l'affaire 78/76, *Steinike & Weinlig/Allemagne*, ECLI:EU:C:1977:52, point 21.

⁽⁵⁰⁾ Arrêt dans l'affaire C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348, point 35.

⁽⁵¹⁾ Arrêt dans l'affaire C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, points 16 à 20.

⁽⁵²⁾ Arrêt dans l'affaire C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, point 21.

⁽⁵³⁾ Arrêts dans l'affaire 78/76, *Steinike & Weinlig/Allemagne*, ECLI:EU:C:1977:52, point 21; dans l'affaire 173/73, *Italie/Commission*, EU:C:1974:71, point 16; dans l'affaire 259/85, *France/Commission*, ECLI:EU:C:1987:478, point 23; dans l'affaire C-206/06, *Essent Netwerk Noord*, ECLI:EU:C:2008:413, point 66.

⁽⁵⁴⁾ Arrêt dans l'affaire 173/73, *Italie/Commission*, ECLI:EU:C:1974:71, point 16.

⁽⁵⁵⁾ Arrêt dans l'affaire T-139/09, *France/Commission*, ECLI:EU:T:2012:496, points 63 et 64.

⁽⁵⁶⁾ Arrêt dans l'affaire C-379/98, *PreussenElektra/Schleswig*, ECLI:EU:C:2001:160.

s'acquitter de leurs obligations avec leurs propres moyens financiers. Dans l'affaire *Doux Élevage*, s'il existait effectivement une contribution rendue obligatoire par l'État, l'organisation privée était libre d'utiliser comme elle l'entendait les recettes générées par cette contribution. Il n'existait par conséquent aucun élément de contrôle de l'État sur les fonds collectés.

- (104) En appliquant ces principes au système de soutien mis en place par la loi EEG de 2012, la Commission est arrivée aux conclusions préliminaires ci-après.
- (105) Par la loi EEG de 2012, l'État a introduit une taxe spéciale, le prélèvement EEG, et a défini son objectif, qui est le financement de la différence entre les coûts exposés par les GRT pour acheter de l'électricité EEG et les recettes générées par la vente de cette électricité. La méthode de calcul servant à déterminer le niveau du prélèvement est également définie dans la loi EEG de 2012, tout comme le principe selon lequel les déficits et les excédents sont corrigés au cours de l'année qui suit. Cela garantit que les GRT ne subissent pas de pertes, mais cela implique aussi qu'ils ne peuvent pas utiliser les recettes générées par le prélèvement à des fins autres que le financement de l'électricité EEG. La Commission a conclu que, contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire *PreussenElektra*, l'État avait fourni à ces entreprises les ressources financières nécessaires pour financer l'aide à l'électricité EEG (voir les considérants 97 à 103 de la décision d'ouverture).
- (106) En outre, la Commission a considéré que les GRT avaient été désignés pour administrer le prélèvement. Ceux-ci doivent:
- acheter l'électricité EEG produite dans leur périmètre, soit directement auprès du producteur lorsque celui-ci est directement relié à la ligne de transport, soit auprès des gestionnaires de réseau de distribution (GRD), aux tarifs de rachat, ou payer la prime de marché. Par conséquent, l'électricité EEG ainsi que la charge financière du soutien prévu par la loi EEG de 2012 sont centralisées au niveau de chacun des quatre GRT,
 - appliquer le «privilege électricité verte» aux fournisseurs qui en font la demande et qui remplissent les conditions requises, énoncées à l'article 39, paragraphe 1, de la loi EEG de 2012,
 - se répartir la quantité d'électricité EEG, afin que chacun d'entre eux achète la même proportion d'électricité EEG,
 - vendre l'électricité EEG sur le marché au comptant selon les règles définies dans la loi EEG de 2012 et dans ses dispositions d'application; cette vente peut être réalisée en commun,
 - calculer ensemble le prélèvement EEG, qui doit être identique pour chaque kWh consommé en Allemagne, comme la différence entre les recettes générées par la vente d'électricité EEG et les dépenses liées à l'achat d'électricité EEG,
 - publier conjointement le prélèvement EEG dans un format spécifique sur un site web commun,
 - publier des informations agrégées sur l'électricité EEG,
 - comparer le prélèvement EEG prévu avec la valeur qu'il aurait réellement dû avoir au cours d'une année donnée et adapter le prélèvement pour l'année qui suit,
 - publier des prévisions pour plusieurs années à l'avance,
 - collecter le prélèvement EEG auprès des fournisseurs d'électricité,
 - (séparément) consigner tous les flux financiers (dépenses et recettes) liés à la loi EEG de 2012 dans des comptes bancaires distincts.
- (107) Enfin, la Commission a conclu que les GRT étaient soumis à une surveillance stricte de l'État en ce qui concerne l'administration du prélèvement (considérants 110 à 113 de la décision d'ouverture). Cette surveillance est menée par la BNetzA, qui dispose par ailleurs des pouvoirs d'exécution nécessaires. La BNetzA surveille en particulier la façon dont les GRT vendent sur le marché au comptant l'électricité EEG pour laquelle des tarifs de rachat sont payés et vérifie que les GRT déterminent, fixent et publient correctement le prélèvement EEG, que les GRT facturent correctement le prélèvement EEG aux fournisseurs d'électricité, que les tarifs de rachat et les primes sont correctement facturés aux GRT et que le prélèvement EEG est réduit uniquement pour les fournisseurs d'électricité qui remplissent les conditions prévues à l'article 39 de la loi EEG de 2012. La BNetzA reçoit également des informations des GRT sur le soutien à l'électricité EEG et sur les prix facturés aux fournisseurs. Enfin, la BNetzA peut infliger des amendes et adopter des décisions, dont des décisions influant sur le niveau du prélèvement EEG. La Commission a également conclu que le BAFA, une entité étatique, accorde le droit de bénéficier d'un prélèvement EEG plafonné aux gros consommateurs d'énergie sur demande des bénéficiaires potentiels.

- (108) L'Allemagne conteste l'existence de ressources d'État. Premièrement, elle affirme que le mécanisme de soutien à l'électricité EEG ne concerne que des entreprises privées, que ce soit les gestionnaires de centrales produisant de l'électricité EEG, les gestionnaires de réseau, les GRT ou les fournisseurs d'électricité, chacune de ces catégories étant majoritairement composée de sociétés privées, même si l'État ou des organismes publics détiennent toujours des parts dans un nombre important de ces entreprises. Lorsqu'elle leur impose des obligations, la loi EEG de 2012 n'opère aucune distinction selon que les entreprises sont privées ou publiques. En ce qui concerne les organismes publics participant au processus (BNetzA, BAFA, UBA), ils ne contrôlèrent pas la collecte ou l'utilisation des ressources, mais se limiteraient à superviser la légalité et le fonctionnement du système.
- (109) Deuxièmement, l'Allemagne souligne que le niveau du prélèvement EEG n'est déterminé ni par la loi EEG de 2012, ni par un organisme public. Le niveau du prélèvement EEG est déterminé par le fonctionnement du marché, étant donné que les GRT vendent d'abord l'électricité EEG sur le marché au comptant, puis déterminent les coûts restants, qui doivent être couverts par le prélèvement EEG.
- (110) Plusieurs parties intéressées rejoignent l'analyse de l'Allemagne selon laquelle la loi EEG de 2012 ne constitue pas une aide d'État. En particulier, elles contestent les conclusions préliminaires de la Commission selon lesquelles le prélèvement EEG est administré par des organismes privés désignés par l'État. Elles soutiennent également que la BNetzA, plutôt que d'exercer un contrôle sur les recettes générées par le prélèvement EEG ou sur le niveau du prélèvement proprement dit, se limite à surveiller la légalité sans exercer d'influence sur la gestion des fonds. Enfin, si la réduction du prélèvement EEG est fondée sur la loi EEG de 2012 et est mise en œuvre par le BAFA, cette circonstance ne saurait modifier la nature privée des fonds, étant donné que les paiements interviennent entre des entreprises privées et ne quittent à aucun moment le secteur privé, de sorte que l'État ne peut pas exercer de contrôle sur ceux-ci. En outre, ces parties intéressées affirment que la répercussion du prélèvement EEG sur les fournisseurs d'électricité de la part des GRT, et ensuite sur les consommateurs d'électricité de la part des fournisseurs d'électricité, est respectivement laissée à l'appréciation des GRT et des fournisseurs d'électricité, ce qui signifie que le prélèvement relève de la politique de prix suivie par les entreprises privées et n'est nullement une charge imposée par l'État.
- (111) Toutefois, ces arguments ne sauraient amener à revoir la conclusion préliminaire formulée dans la décision d'ouverture.

7.1.3.1. Existence d'un prélèvement introduit par l'État

- (112) En ce qui concerne l'argument de l'Allemagne selon lequel le prélèvement EEG ne transite jamais par le budget de l'État ou n'y entre jamais, il suffit de rappeler, ainsi que cela a déjà été fait au considérant 100, que le simple fait que l'avantage n'est pas financé directement par le budget de l'État n'est pas suffisant pour exclure la possibilité que des ressources d'État soient impliquées, dès lors que l'État a désigné ou institué un organisme chargé d'administrer les fonds.
- (113) L'Allemagne souligne que les paiements du prélèvement EEG que les fournisseurs d'électricité doivent verser aux GRT sont de nature privée, étant donné que les GRT ne disposent d'aucune autorité ou compétence de droit public leur permettant de faire exécuter leurs demandes de compensation à l'égard des fournisseurs. Au contraire, à l'instar de toute autre entreprise privée, ils doivent saisir la justice civile. Toutefois, cette analyse ne tient pas compte du fait que les paiements en question ne sont pas fondés sur des contrats librement négociés entre les parties concernées, mais reposent sur des obligations juridiques (*gesetzliche Schuldverhältnisse*) que l'État a imposées. Les GRT sont dès lors tenus par la loi de récupérer le prélèvement EEG auprès des fournisseurs d'électricité.
- (114) À cet égard, il est de jurisprudence constante ⁽⁵⁷⁾ que les entités désignées pour administrer l'aide peuvent être des organismes publics ou privés. Par conséquent, le fait que les GRT sont des opérateurs privés ne saurait en soi exclure l'existence de ressources d'État. En outre, la Cour a constaté que «[l]a distinction entre aides accordées par l'État et aides accordées au moyen de ressources d'État est destinée à inclure dans la notion d'aide non seulement les aides accordées directement par l'État, mais également celles accordées par des organismes publics ou privés, désignés ou institués par l'État» ⁽⁵⁸⁾. Dans l'arrêt dans l'affaire *Sloman Neptun* ⁽⁵⁹⁾, la Cour de justice a indiqué que des ressources d'État sont impliquées lorsque le régime en cause tend, de par sa finalité et son économie générale, à créer un avantage qui constituerait une charge supplémentaire pour l'État ou pour les organismes privés désignés ou institués par l'État ⁽⁶⁰⁾. Par conséquent, il suffit que l'avantage réduise les ressources qu'un organisme privé est en droit d'attendre pour que des ressources d'État soient impliquées. Le prélèvement EEG réduit devant être payé par les gros consommateurs d'énergie a précisément pour effet de réduire les montants collectés auprès des gros consommateurs d'énergie par les fournisseurs d'électricité.

⁽⁵⁷⁾ Arrêts dans l'affaire C-206/06, *Essent Netwerk Noord*, ECLI:EU:C:2008:413, point 70; dans l'affaire C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, point 20.

⁽⁵⁸⁾ Arrêt dans l'affaire C-72/91, *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*, ECLI:EU:C:1993:97, point 19.

⁽⁵⁹⁾ Arrêt dans l'affaire C-72/91, *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*, ECLI:EU:C:1993:97.

⁽⁶⁰⁾ Arrêt dans l'affaire C-72/91, *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*, ECLI:EU:C:1993:97, point 21.

- (115) Le fait que les fournisseurs d'électricité ne sont pas tenus de répercuter le prélèvement EEG sur les consommateurs d'électricité ne saurait amener à conclure que les recettes perçues sont privées, dès lors que les fournisseurs d'électricité eux-mêmes sont dans l'obligation, conformément à la loi EEG de 2012, de payer le prélèvement aux GRT. À nouveau, cette obligation n'est pas fondée sur un contrat que les gestionnaires pourraient conclure librement, mais est une obligation juridique (*gesetzliches Schuldverhältnis*) résultant directement de la législation de l'État. En outre, comme indiqué au considérant 100, la nature initialement privée des ressources n'empêche pas de considérer ces dernières comme des ressources d'État. Contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire *PreussenElektra*, dans laquelle les opérateurs privés devaient utiliser leurs propres ressources pour payer le prix d'achat d'un produit, les GRT ont été collectivement désignés pour administrer un prélèvement que les fournisseurs d'électricité sont tenus de payer sans recevoir de contrepartie.
- (116) Selon l'Allemagne, certains tribunaux nationaux ont examiné le prélèvement EEG et les montants perçus à travers celui-ci et ont en fait conclu que l'État n'exerce aucun contrôle sur eux. Dans une affaire invoquée par l'Allemagne ⁽⁶¹⁾, le tribunal national a souligné qu'en créant un système autonome pour la poursuite d'un objectif de politique publique, l'État allemand avait dans une certaine mesure sous-traité le financement de l'aide à l'électricité SER aux gestionnaires privés. Pour cette raison, le tribunal national a considéré que le prélèvement EEG ne constituait pas une contribution spéciale (*Sonderabgabe*) au sens du droit constitutionnel allemand, le produit du prélèvement EEG n'étant pas affecté au budget de l'État et les fonds n'étant pas mis à la disposition des autorités publiques, même indirectement. La Commission constate dès lors que la conclusion du tribunal national a été limitée à l'application du droit constitutionnel national, et en particulier à l'interprétation de la notion juridique de «contribution spéciale». Le tribunal national n'a pas abordé la question de savoir si la loi EEG de 2012 comporte une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Bien qu'il puisse exister des similitudes entre le critère appliqué par le tribunal national aux fins du droit constitutionnel allemand et l'appréciation que la Commission doit effectuer en vertu de l'article 107, paragraphe 1, du traité, il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice que les ressources ne doivent pas nécessairement entrer dans le budget de l'État ou être la propriété de l'État pour être considérées comme des ressources d'État. Étant donné que des ressources d'État peuvent également exister lorsqu'un organisme public ou privé a été institué ou désigné pour les administrer, la notion de ressources d'État est plus large que le critère appliqué par le juge national en vertu du droit constitutionnel allemand ⁽⁶²⁾.

7.1.3.2. Désignation des GRT aux fins de l'administration du prélèvement

- (117) L'Allemagne conteste la conclusion de la Commission selon laquelle les GRT ont été collectivement désignés pour administrer une ressource d'État. Selon l'Allemagne, les GRT n'ont reçu aucune mission de l'État. Au contraire, à l'instar de tous les opérateurs de l'économie, les différents gestionnaires couverts par la loi EEG de 2012 ne font que régler entre eux des demandes privées visant à faire valoir les droits que la loi leur octroie.
- (118) Toutefois, la Commission estime que la loi EEG de 2012 confie clairement aux GRT une série d'obligations et de tâches de surveillance en ce qui concerne le système EEG, de sorte que les GRT sont le point central dans le fonctionnement de ce système (voir le considérant 106). Chacun des quatre GRT allemands centralise, pour son propre périmètre, toute l'électricité EEG et tous les coûts résultant de l'acquisition d'électricité EEG et du paiement des primes de marché, ainsi que les coûts résultant de l'administration du prélèvement EEG. Chacun des quatre GRT allemands centralise également le produit du prélèvement EEG pour son périmètre. Par conséquent, il est manifeste que les GRT ne se limitent pas à régler entre eux des demandes privées, mais qu'ils mettent en œuvre les obligations juridiques qui leur incombent en vertu de la loi EEG de 2012.

7.1.3.3. Surveillance par l'État, et notamment par la BNetzA

- (119) L'Allemagne et les parties intéressées affirment en outre que les attributions des autorités publiques, notamment la BNetzA et le BAFA, sont trop limitées pour représenter des mesures de contrôle importantes sur le prélèvement EEG. La BNetzA et le BAFA supervisent uniquement la légalité des actions des gestionnaires privés concernés et, le cas échéant, infligent des sanctions administratives (BNetzA) ou vérifient le droit d'un gros consommateur d'énergie à bénéficier d'un prélèvement réduit (BAFA). Les autorités publiques ne peuvent pas influencer les flux financiers et ne décident pas du niveau du prélèvement EEG. Selon l'Allemagne, le fait que la loi EEG de 2012 définit la méthode de calcul du prélèvement et les exigences de transparence ainsi que la surveillance exercée par la BNetzA visent uniquement à empêcher l'enrichissement indu des gestionnaires privés en marge du paiement. Toutefois, il appartient aux gestionnaires privés de faire respecter ces exigences en saisissant la justice civile.
- (120) Contrairement à ce que l'Allemagne et les parties intéressées affirment, le BAFA émet une décision administrative lorsqu'il accorde le droit de bénéficier d'un prélèvement EEG plafonné aux gros consommateurs d'énergie sur

⁽⁶¹⁾ Oberlandesgericht Hamm, arrêt du 14 mai 2013, réf. 19 U 180/12.

⁽⁶²⁾ Voir l'arrêt dans l'affaire 78/76, *Steinike & Weinlig/Allemagne*, ECLI:EU:C:1977:52, point 21.

demande des bénéficiaires potentiels. Cette décision ne peut être contestée que devant la justice administrative allemande, et non devant la justice civile, et est auto-exécutoire. En outre, en vertu de l'EnWG, la BNetzA dispose de pouvoirs d'exécution importants, qu'elle peut utiliser pour infliger des amendes à tous les gestionnaires participant au système et pour faire respecter la loi EEG de 2012.

- (121) Par ailleurs, la Cour de justice a récemment confirmé dans l'affaire Elcogás que des ressources d'État sont impliquées même si l'organisme d'État auquel la distribution des montants collectés a été confiée ne dispose pas d'un quelconque pouvoir discrétionnaire à cet égard ⁽⁶³⁾.
- (122) Plus précisément, contrairement à ce que la Commission a indiqué au considérant 134 de la décision d'ouverture, l'Allemagne et les parties intéressées soutiennent que la BNetzA ne peut pas fixer le niveau du prélèvement EEG. Toutefois, comme cela a déjà été établi au considérant 43, il ressort de l'article 6, paragraphe 3, de l'AusglMechAV que la BNetzA peut adopter des décisions exécutoires pour corriger le niveau du prélèvement. En outre, la mesure dans laquelle la BNetzA a exercé ses pouvoirs n'est pas pertinente dès lors qu'elle disposait de tels pouvoirs. La BNetzA peut tout simplement ne pas avoir jugé nécessaire d'adopter des décisions exécutoires.

7.1.3.4. Existence d'un contrôle de l'État en général

- (123) L'Allemagne et plusieurs parties intéressées critiquent la Commission au motif que celle-ci aurait considéré à tort les différentes étapes et relations du système EEG dans son ensemble pour affirmer que ce système était soumis au contrôle de l'État. Elles prétendent que, si la Commission avait examiné les étapes séparément et s'était concentrée exclusivement sur un seul ensemble de relations à la fois (producteur d'électricité EEG-GRD/GRT; GRT-BNetzA; GRT-fournisseur; fournisseur-consommateur), elle aurait dû conclure qu'il n'existait aucun contrôle de l'État. Le rôle du BAFA est prétendument limité à l'évaluation de l'admissibilité et il ne disposerait d'aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard.
- (124) Au contraire, ce sont l'Allemagne et les parties intéressées qui se trompent en adoptant un point de vue trop fragmenté du système de financement mis en place par la loi EEG de 2012. Dans l'affaire Bouygues, la Cour a déclaré: «Or, les interventions étatiques prenant des formes diverses et devant être analysées en fonction de leurs effets, il ne saurait être exclu [...] que plusieurs interventions consécutives de l'État doivent, aux fins de l'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, être regardées comme une seule intervention.» ⁽⁶⁴⁾ Et la Cour de poursuivre en indiquant que cela «peut notamment être le cas lorsque des interventions consécutives présentent, au regard notamment de leur chronologie, de leur finalité et de la situation de l'entreprise au moment de ces interventions, des liens tellement étroits entre elles qu'il est impossible de les dissocier» ⁽⁶⁵⁾. Telle est précisément la situation du système EEG. La loi EEG de 2012 ainsi que les pouvoirs et actions de la BNetzA, du BAFA, de l'UBA et de la *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* présentent des liens tellement étroits entre eux et sont tellement interdépendants qu'ils ne peuvent être considérés que comme indissociables.
- (125) L'Allemagne affirme également que la Commission a conclu à tort à l'existence d'un contrôle de l'État sur la base de la façon dont les excédents et les déficits sont gérés dans le compte EEG. Avant tout, l'Allemagne signale qu'il n'existe aucun lien entre le compte EEG et le budget de l'État: l'État ne compense pas les déficits du compte EEG, pas plus que — comme c'était le cas dans l'affaire Essent — les excédents sont affectés au budget de l'État. En fait, les déficits et les excédents servent à déterminer le niveau du prélèvement EEG pour l'année qui suit. Ils sont répartis entre les gestionnaires privés concernés, sans aucune intervention de l'État dans ce domaine.
- (126) Cependant, la Commission estime que le contrôle de l'État sur les ressources ne signifie pas que des flux entrants et sortants liés aux ressources concernées doivent apparaître dans le budget de l'État ⁽⁶⁶⁾. Pour que l'État exerce un contrôle sur les ressources, il suffit que celui-ci réglemente pleinement ce qui est censé se produire dans le cas d'un déficit ou d'un excédent du compte EEG. L'élément décisif consiste en ce que l'État a créé un système dans lequel les coûts supportés par les gestionnaires de réseau sont intégralement compensés par le prélèvement EEG et dans lequel les fournisseurs d'électricité sont autorisés à répercuter le prélèvement sur les consommateurs.
- (127) L'Allemagne souligne par ailleurs que la réglementation et la supervision des flux de capitaux privés ne peuvent pas à elles seules constituer une aide d'État. Elle compare le système mis en place par la loi EEG de 2012 à ce qui se fait dans d'autres domaines de la réglementation économique, comme la protection des consommateurs dans le secteur bancaire, l'obligation pour les conducteurs de souscrire une assurance automobile ou la réglementation

⁽⁶³⁾ Ordonnance dans l'affaire C-275/13, Elcogás, ECLI:EU:C:2014:2314, point 29.

⁽⁶⁴⁾ Arrêt dans l'affaire C-399/10 P, Bouygues et al./Commission, ECLI:EU:C:2013:175, point 103.

⁽⁶⁵⁾ Arrêt dans l'affaire C-399/10 P, Bouygues et al./Commission, ECLI:EU:C:2013:175, point 104.

⁽⁶⁶⁾ Arrêt dans l'affaire C-262/12, Association Vent de Colère!, ECLI:EU:C:2013:851, point 19; ordonnance dans l'affaire C-275/13, Elcogás, ECLI:EU:C:2014:2314, point 24.

des prix dans les secteurs des télécommunications et de la santé. L'Allemagne avance que la réglementation d'une activité économique privée en tant que telle ne comporte pas en soi un contrôle de l'État. La BNetzA ne fait, selon l'Allemagne, qu'assurer la protection des consommateurs. Cependant, il existe une différence importante entre les domaines dans lesquels l'État fournit simplement un cadre de protection pour les consommateurs et la situation à l'examen. En l'espèce, l'État a promulgué une loi distincte, la loi EEG de 2012, dont l'objectif principal n'est pas la protection des consommateurs. En l'espèce, l'État assure un flux continu de capitaux dans le secteur afin de poursuivre les objectifs politiques de cette loi. En outre, il est de jurisprudence constante ⁽⁶⁷⁾ que des fonds alimentés par des contributions obligatoires imposées par la législation de l'État membre, gérés et répartis conformément à cette législation, peuvent être considérés comme des ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, même s'ils sont gérés par des entités distinctes de l'autorité publique. Par conséquent, la loi EEG de 2012 ne saurait être comparée à des mesures étatiques sur lesquelles l'État n'exerce aucune influence ou dont il ne garantit pas le financement.

- (128) Selon l'Allemagne, la situation est comparable à celle de l'affaire *Doux Élevage*. Dans l'affaire *Doux Élevage*, la Cour a constaté que les recettes provenant des cotisations n'avaient pas transité par le budget de l'État, que l'État n'avait renoncé à aucune recette, que les fonds avaient à tout moment conservé leur caractère privé et que les défauts de paiement avaient dû être portés devant la justice civile ⁽⁶⁸⁾. En outre, les cotisations n'étaient pas «constamment sous contrôle public» et n'étaient pas «à la disposition des autorités étatiques» ⁽⁶⁹⁾ et, en fait, les autorités publiques n'étaient pas autorisées à soumettre les cotisations «à un contrôle autre que de régularité et de conformité à la loi» ⁽⁷⁰⁾. Malgré les arguments de l'Allemagne, le cas d'espèce n'est pas comparable à l'affaire *Doux Élevage*. La différence réside dans le fait que, dans l'affaire *Doux Élevage*, «[c]'est l'organisation interprofessionnelle concernée qui décide de l'utilisation de ces ressources, qui sont entièrement consacrées à des objectifs déterminés par elle-même» ⁽⁷¹⁾. En l'espèce, l'objectif du prélèvement EEG a été fixé par l'État et la mise en œuvre est intégralement contrôlée par l'État. En outre, tandis que, dans l'affaire *Doux Élevage*, les autorités françaises se sont limitées à rendre une cotisation volontaire préexistante obligatoire pour tous les opérateurs des professions concernées, en l'espèce, l'État a mis en place l'ensemble du mécanisme de calcul et de péréquation des coûts entre les gestionnaires privés.
- (129) Dans le cadre de l'appréciation du contrôle de l'État, l'Allemagne fait valoir que l'utilisation par la Commission du mot «État» est ambiguë. Comme il ressort clairement de l'affaire *Doux Élevage*, la notion d'«État» devrait englober essentiellement le pouvoir exécutif, à savoir le gouvernement et les agences administratives et non, de manière générale, la législation applicable adoptée par le Parlement. Le simple fait que l'État a légiféré via l'*AusglMechV* ne constitue pas un contrôle de l'État.
- (130) Le critère de l'«État» doit, cependant, être interprété au sens large. D'abord, la Cour a jugé à plusieurs reprises que la notion d'État englobe naturellement et également le législateur ⁽⁷²⁾. En outre, comme indiqué au considérant 124, le contrôle de l'État est exercé par une série de mesures réglementaires et de contrôle qui ne devraient pas être appréciées de manière autonome. En l'espèce, la législation applicable est tellement détaillée que le système garantit un contrôle de l'État sans qu'il soit nécessaire de prévoir une plus grande participation des autorités de l'État. En outre, la BNetzA dispose de pouvoirs considérables pour influencer le processus.
- (131) À l'inverse, l'Allemagne affirme que la loi EEG de 2012 diffère considérablement de la situation dans l'affaire *Essent*. Dans cette dernière affaire, le niveau de la taxe avait été défini par la loi, indépendamment des coûts qu'elle devait couvrir. En outre, les excédents au-delà de 400 millions de NLG étaient transférés au budget de l'État. En revanche, le niveau du prélèvement EEG est déterminé par les GRT sur la base des ventes sur le marché au comptant et l'État n'a aucune possibilité d'influencer cet élément. En outre, les excédents du compte EEG sont conservés dans le système, car ils influencent le prélèvement de l'année qui suit.
- (132) Comme indiqué au considérant 126, le contrôle de l'État sur les ressources n'implique pas obligatoirement que des flux entrants et sortants liés aux ressources concernées doivent apparaître dans le budget de l'État ⁽⁷³⁾. En outre, dans le cas d'espèce, le niveau du prélèvement EEG est calculé conformément aux dispositions réglementaires en tenant compte du prix de marché obtenu par les GRT. Comme expliqué au considérant 13 de la décision d'ouvrir l'enquête, la manière dont les GRT calculent le prélèvement EEG, une fois connu le prix obtenu sur le marché au comptant, est entièrement réglementée et établie dans la loi EEG de 2012.

⁽⁶⁷⁾ Arrêts dans l'affaire C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, point 25; dans l'affaire 173/73, *Italie/Commission*, ECLI:EU:C:1974:71, point 16.

⁽⁶⁸⁾ Arrêt dans l'affaire C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348, point 32.

⁽⁶⁹⁾ Arrêt dans l'affaire C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348, point 36.

⁽⁷⁰⁾ Arrêt dans l'affaire C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348, point 38.

⁽⁷¹⁾ Voir la note de bas de page n° 69.

⁽⁷²⁾ Arrêt dans l'affaire C-279/08 P, *Commission/Pays-Bas*, ECLI:EU:C:2011:551, points 102 à 113.

⁽⁷³⁾ Arrêt dans l'affaire C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, point 19; ordonnance dans l'affaire C-275/13, *Elcogás*, ECLI:EU:C:2014:2314, point 24.

- (133) De plus, l'Allemagne affirme que, si, dans l'affaire Essent, un seul organisme spécifique avait été chargé de l'administration de la taxe, la loi EEG de 2012, quant à elle, impose en fait des obligations à un nombre indéfini d'opérateurs privés, à savoir les gestionnaires de réseau, les GRT et les fournisseurs d'électricité, et ces obligations sont définies d'une manière générale. Il ne s'agit pas d'une délégation et on ne saurait considérer que l'État a désigné un nombre aussi important d'opérateurs privés pour administrer une taxe. Comme indiqué au considérant 118, les GRT, et non d'autres opérateurs, sont les entités désignées pour administrer le prélèvement EEG. En outre, il ne semble exister aucun fondement juridique interdisant à un État membre de confier à plus d'une entité l'administration de ressources d'État.
- (134) L'Allemagne et les parties intéressées soulignent également les prétendues différences entre la loi EEG de 2012 et le récent arrêt dans l'affaire Vent de colère ⁽⁷⁴⁾: en France, la contribution en cause était collectée auprès des consommateurs par un fonds géré par l'État, tandis qu'en Allemagne, les GRT privés collectent le prélèvement EEG auprès de fournisseurs privés, qui peuvent ensuite le répercuter sur les consommateurs. En France, le niveau de la contribution avait été déterminé par un arrêté ministériel, tandis qu'en Allemagne, il est calculé par les GRT sur la base de leurs coûts réels. En France, dans le cas d'un déficit, l'État serait intervenu, tandis qu'en Allemagne, un déficit devrait être supporté par les GRT avant d'être compensé par une augmentation du prélèvement au cours de l'année qui suit.
- (135) En avançant que des ressources d'État existent uniquement si les fonds sont à la disposition du pouvoir exécutif de l'État, l'Allemagne interprète de manière erronée la jurisprudence. Comme expliqué au considérant 130, la notion d'État ne se limite pas au pouvoir exécutif, étant donné qu'elle englobe également le législateur, et il n'est pas nécessaire que l'État puisse disposer des fonds comme s'ils faisaient partie de son propre budget. Comme indiqué au considérant 114, la question de savoir si l'entité qui administre les ressources d'État est privée ou publique est dépourvue de pertinence. En outre, les GRT calculent le prélèvement EEG sur la base de leurs coûts selon des modalités prévues par la loi EEG de 2012 et l'introduction par l'État d'un mécanisme de marché dans le système est sans effet sur l'existence de ressources d'État. L'État détermine également les mesures à prendre dans le cas d'un déficit. En effet, l'État n'intervient pas financièrement pour le déficit proprement dit, mais il régit et contrôle la manière dont le déficit est couvert, en dernière analyse également par le prélèvement EEG.
- (136) En outre, l'Allemagne soutient que l'arrêt dans l'affaire Vent de colère requiert que l'État jouisse d'un pouvoir discrétionnaire pour disposer des ressources financières à tout moment, tandis que la loi EEG de 2012 ne confère aucun pouvoir discrétionnaire à l'État, celui-ci ayant simplement adopté la législation. Selon l'Allemagne, la Commission a opéré une distinction insuffisante entre les véritables moyens de contrôle par le pouvoir exécutif et la simple activité législative. Le contrôle de l'État implique que l'État dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour disposer des ressources financières. Dans l'arrêt Vent de colère, point 21, la Cour confirme cette conclusion.
- (137) Selon l'Allemagne, l'absence d'un contrôle de l'État se manifeste également par le fait que l'État ne peut pas déterminer le niveau du prélèvement EEG. En effet, étant donné que le niveau du prélèvement dépend des recettes que les GRT tirent de la vente d'électricité EEG sur le marché au comptant, il est entièrement déterminé par le marché. Si la Commission reconnaît que l'État ne détermine pas toujours le niveau exact du prélèvement EEG, il détermine la manière dont celui-ci doit être calculé en tenant compte du prix de vente de l'électricité. En outre, l'État peut introduire des mécanismes de marché dans le système de financement sans renoncer au contrôle sur le financement. À cet égard, la Commission ne constate aucune différence entre une taxe publique fixée par les autorités de l'État et une obligation juridique imposée par l'État à travers la législation. Dans les deux cas, l'État organise un transfert de ressources financières à travers la législation et établit à quelles fins ces ressources financières peuvent être utilisées.
- (138) Par conséquent, la Commission maintient son appréciation selon laquelle le soutien apporté aux producteurs d'électricité SER et à la production d'électricité à partir de gaz de mine à travers les tarifs de rachat est financé par des ressources d'État.

7.1.4. Effet de distorsion sur la concurrence et les échanges

- (139) Enfin, les avantages accordés aux producteurs d'électricité EEG et aux gros consommateurs d'énergie semblent être susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges, étant donné que les bénéficiaires opèrent dans des secteurs dans lesquels les marchés ont été libéralisés et dans lesquels des échanges entre États membres ont lieu.

7.1.5. Conclusion concernant l'existence d'une aide d'État

- (140) Par conséquent, la Commission conclut que la loi EEG de 2012 comporte une aide d'État au sens de l'article 107 du traité en faveur des producteurs d'électricité EEG et, dans le cadre de la BesAR, en faveur des gros consommateurs d'énergie.

⁽⁷⁴⁾ Voir la note de bas de page n° 21.

7.2. Aide existante/aide nouvelle et légalité de l'aide

- (141) Dans sa décision d'ouverture, la Commission a indiqué qu'elle avait considéré que la loi allemande sur les sources d'énergie renouvelables qui était entrée en vigueur le 1^{er} avril 2000 (ci-après la «loi EEG de 2000»), à savoir la loi précédant la loi EEG de 2012, ne comportait aucune aide d'État (décision de la Commission dans l'affaire NN 27/2000 ⁽⁷³⁾). Toutefois, la Commission a estimé que les modifications apportées par la loi EEG de 2012 étaient substantielles et que l'aide accordée sur la base de la loi EEG de 2012 constituait une aide nouvelle n'étant pas couverte par sa décision précédente (considérant 150 de la décision d'ouverture).
- (142) L'Allemagne et plusieurs parties intéressées ont contesté cette conclusion.
- (143) L'Allemagne et les parties intéressées avancent que les modifications successives introduites entre la version initiale de la loi EEG de 2000 et la loi EEG de 2012 n'ont pas modifié en profondeur le régime d'aides, de sorte que la loi EEG de 2012 constitue une aide existante.
- (144) L'Allemagne reconnaît néanmoins qu'il existe deux différences entre la loi EEG de 2012 et la loi EEG de 2000:
- a) un changement a été apporté au mécanisme de péréquation: le flux physique initial de l'électricité EEG vers les fournisseurs est remplacé par l'obligation pour les GRT de vendre eux-mêmes l'électricité EEG sur le marché au comptant. En contrepartie du paiement du prélèvement EEG pour une quantité donnée d'électricité, les fournisseurs d'électricité peuvent qualifier cette quantité d'«électricité EEG». Selon l'Allemagne, cela signifie que les fournisseurs d'électricité acquièrent la «qualité renouvelable» de l'électricité et, dès lors, la capacité d'indiquer aux consommateurs dans quelle mesure ils ont payé le prélèvement (voir l'article 53, paragraphe 1, et l'article 54, paragraphe 1, de la loi EEG de 2012);
 - b) la BesAR n'existe pas dans la loi EEG de 2000.
- (145) Outre ces deux différences, le mécanisme décrit aux considérants 7, 8 et 9 est, selon l'Allemagne, identique à ce qui était prévu dans la loi EEG de 2000. En particulier, l'Allemagne affirme que la caractéristique essentielle, à savoir le fait que les fournisseurs d'électricité compensent les coûts supplémentaires des GRT liés à l'achat d'électricité EEG avec leurs propres ressources financières, faisait déjà partie de la loi EEG de 2000.
- (146) La Commission maintient sa conclusion selon laquelle l'aide d'État impliquée dans la loi EEG de 2012 constitue une aide nouvelle, étant donné que la loi EEG de 2012 modifie en profondeur la loi EEG de 2000.
- (147) En effet, les changements reconnus par l'Allemagne, à savoir la modification du mécanisme de péréquation et l'introduction de la BesAR, constituent des modifications substantielles.

7.2.1. Modification du mécanisme de péréquation

- (148) À titre liminaire, la Commission souligne que, si elle a considéré en 2002 que la loi EEG de 2000 ne comportait aucun transfert de ressources d'État, cette appréciation a été faite peu de temps après l'arrêt dans l'affaire PreussenElektra. Or, d'autres arrêts de la Cour ont depuis clarifié, et même restreint, l'arrêt PreussenElektra. À la lumière des décisions dans les affaires Essent, Vent de colère et Elcogás, il semblerait que, dans le cadre du mécanisme de péréquation initial, les GRT avaient déjà reçu de l'État la tâche d'administrer un régime d'aides, financé au moyen d'un prélèvement collecté auprès des fournisseurs d'électricité.
- (149) La modification substantielle du mécanisme de péréquation est l'élément déterminant. Il n'est plus composé d'une chaîne d'obligations pour les achats physiques d'électricité (réalisés par les gestionnaires de réseau auprès des producteurs d'électricité EEG, par les GRT auprès des gestionnaires de réseau et par les fournisseurs d'électricité auprès des GRT). Désormais, le transfert physique est interrompu au niveau des GRT, qui doivent commercialiser l'électricité EEG. Cette commercialisation a été dissociée du mécanisme de péréquation, qui ne concerne que la répartition financière des coûts entre les différents gestionnaires. Les GRT ont été chargés par l'État de centraliser et de calculer ces coûts, et de les collecter auprès des fournisseurs d'électricité.
- (150) En outre, la loi EEG de 2000 ne comportait aucune disposition concernant une éventuelle mise à contribution également des consommateurs d'électricité aux coûts de production de l'électricité EEG. Cette décision avait été laissée à l'appréciation de l'organisme de réglementation compétent, qui, à l'époque, avait encore le pouvoir de réglementer les prix de l'électricité pour les consommateurs finals. La loi EEG de 2012 autorise explicitement les fournisseurs à répercuter les coûts sur leurs clients, et, dans les faits, tous ont pris une telle mesure.

⁽⁷³⁾ JO C 164 du 10.7.2002, p. 5.

- (151) De plus, la BNetzA, qui n'avait reçu aucun rôle en vertu de la loi EEG de 2000, a été dotée de pouvoirs lui permettant de surveiller ces flux financiers et de veiller à l'application de la loi EEG de 2012, notamment à des fins de protection des consommateurs. Le BAFA, qui lui non plus ne jouait aucun rôle sur la base de la loi EEG de 2000, décide d'accorder une réduction du prélèvement EEG à certaines entreprises sur la base des critères fixés par la loi EEG de 2012.

7.2.2. La règle de compensation spéciale [Besondere Ausgleichsregelung (BesAR)]

- (152) Le corollaire logique de l'inclusion des consommateurs d'électricité dans la répartition de la charge est la réduction du prélèvement accordée aux gros consommateurs d'énergie. En vertu de la loi EEG de 2012, le BAFA, qui ne jouait aucun rôle particulier sur la base de la loi EEG de 2000, est chargé de certifier, par des décisions administratives, que les gros consommateurs d'énergie remplissent les conditions de la BesAR. Certaines parties intéressées ont avancé que le simple fait que certains consommateurs d'électricité bénéficient d'un prélèvement plafonné ne saurait altérer la nature privée des ressources financières qu'ils apportent. Toutefois, la Commission estime que l'existence de la BesAR constitue une preuve supplémentaire du fait que la loi EEG de 2012 n'est plus fondée sur des obligations d'achat liées à des ressources privées, mais sur un système complet de répartition des coûts, fondé dans une certaine mesure sur des considérations de justice distributive, organisé par l'État et contrôlé par les autorités publiques.
- (153) En conclusion, les nombreuses différences entre la loi EEG de 2000 et la loi EEG de 2012 sont résumées dans le tableau ci-après. Elles démontrent que la loi EEG de 2012 constitue un système entièrement nouveau.

Caractéristique	Loi EEG de 2000	Loi EEG de 2012
Répercussion du prélèvement	Obligations ultérieures des gestionnaires d'acheter l'électricité EEG	La répercussion des coûts est dissociée du transfert de l'électricité EEG.
Mécanisme de péréquation au troisième niveau	La péréquation des coûts est associée à l'achat d'électricité EEG.	Péréquation des coûts résultant de la vente sur le marché au comptant de l'électricité EEG
Les consommateurs finals doivent supporter les coûts, mais certains bénéficient d'un plafond.	Aucune disposition à cet égard	BesAR: les gros consommateurs d'énergie peuvent demander une réduction du prélèvement qu'ils doivent payer.
Rôle de la BNetzA	Aucun rôle	Supervision et exécution de la détermination du prélèvement
Rôle du BAFA	Aucun rôle	Autorise la réduction du prélèvement.
Niveau du prélèvement	0,2 ct/kWh (2000)	6,24 ct/kWh (2014)
Rachat de l'électricité EEG	Moins de 1 milliard d'EUR (2000).	Plus de 20 milliards d'EUR (2013).

- (154) Étant donné que la loi EEG de 2012 ne s'applique qu'aux réductions du prélèvement EEG accordées pour les années 2013 et 2014, seule la réduction accordée au cours de ces deux années comporte une aide d'État ⁽⁷⁶⁾.

7.3. Compatibilité avec le marché intérieur

- (155) Dans la décision d'ouverture, la Commission a conclu que l'aide d'État en faveur des producteurs d'électricité EEG pouvait être déclarée compatible avec le marché intérieur. Toutefois, elle a émis des doutes quant à la question de savoir si l'octroi de cette aide pouvait être apprécié indépendamment de son mécanisme de financement, c'est-à-dire le prélèvement EEG. Elle est par ailleurs arrivée à la conclusion préliminaire que le prélèvement EEG enfreint l'article 30 ou l'article 110 du traité.

⁽⁷⁶⁾ La loi EEG de 2012 étant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, les premières réductions pouvant être demandées par les gros consommateurs d'énergie en vertu de cette loi ont été accordées en 2013. Les réductions accordées pour l'année 2012 étaient fondées sur une autre loi, précédant la loi EEG de 2012, et ne sont dès lors pas examinées dans le cadre de la présente procédure.

- (156) Dans la décision d'ouverture, la Commission a également émis des doutes quant à la question de savoir si la BesAR pouvait être déclarée compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, du traité.

7.3.1. *Base juridique et champ de l'appréciation de la compatibilité de la BesAR avec le marché intérieur*

- (157) L'appréciation de la compatibilité avec le marché intérieur ne couvre que l'aide nouvelle accordée en vertu de la loi EEG de 2012. Les paiements réduits du prélèvement EEG qui ont eu lieu en 2012 avaient pour base juridique l'acte administratif émis par le BAFA à la fin de 2011. Par conséquent, ils relèvent du champ d'application de l'article 1^{er}, point b) ii), du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ⁽⁷⁷⁾.
- (158) La présente décision ne couvre pas les paiements réduits du prélèvement EEG effectués par les entreprises ferroviaires. La Commission se réserve le droit d'apprécier l'article 42 de la loi EEG de 2012 dans le cadre d'une procédure distincte.
- (159) La Commission a apprécié la compatibilité de la BesAR avec le marché intérieur à la lumière des sections 3.7.2 et 3.7.3 des lignes directrices de 2014.
- (160) La Commission applique les lignes directrices de 2014 depuis le 1^{er} juillet 2014. Ces lignes directrices comprennent les dispositions de fond applicables à l'appréciation des réductions des contributions servant à financer le soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables, y compris les réductions qui ont été accordées avant le 1^{er} juillet 2014 (point 248). L'aide d'État à l'examen doit dès lors être appréciée sur la base des lignes directrices de 2014.
- (161) Selon la jurisprudence, dans le domaine spécifique des aides d'État, la Commission est tenue par les encadrements et les communications qu'elle adopte, dans la mesure où ils ne s'écartent pas des normes du traité et où ils sont acceptés par les États membres ⁽⁷⁸⁾. L'Allemagne a accepté les lignes directrices de 2014 le 31 juillet 2014. Aucune des parties n'a affirmé que les lignes directrices dérogent aux normes du traité.
- (162) Les parties intéressées ont toutefois contesté la légalité du point 248. Elles estiment que l'application des lignes directrices de 2014 aux aides accordées avant le 1^{er} juillet 2014 contrevient à plusieurs principes généraux du droit de l'Union, à savoir le principe de sécurité juridique et le principe de non-rétroactivité des mesures préjudiciables ⁽⁷⁹⁾, ainsi que le principe selon lequel les aides d'État doivent être appréciées sur la base des règles applicables lors de l'introduction du régime d'aides.
- (163) C'est cependant à tort que les parties intéressées estiment que le deuxième paragraphe du point 248 constitue une application rétroactive. Selon la jurisprudence, le droit de l'Union opère une distinction entre l'application immédiate d'une nouvelle règle aux effets futurs d'une situation en cours ⁽⁸⁰⁾ et l'application rétroactive de la nouvelle règle à une situation devenue définitive avant son entrée en vigueur (également désignée comme une «situation existante») ⁽⁸¹⁾. En outre, en vertu d'une jurisprudence constante de l'Union, les opérateurs ne peuvent pas avoir une confiance légitime tant qu'un acte n'a pas été adopté par les institutions pour clore la procédure administrative et n'est pas devenu définitif ⁽⁸²⁾.
- (164) Ainsi que la Cour a statué, une aide d'État illégale constitue une situation en cours. En vertu des règles régissant l'application de la législation dans le temps, l'application immédiate de nouvelles règles en matière de compatibilité avec le marché intérieur à une aide illégale ne constitue pas une application rétroactive de ces nouvelles règles ⁽⁸³⁾.

⁽⁷⁷⁾ 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).

⁽⁷⁸⁾ Arrêt dans les affaires jointes C-75/05 et C-80/05, Allemagne et al./Kronofrance, ECLI:EU:C:2008:482, point 61 et jurisprudence citée.

⁽⁷⁹⁾ Les parties intéressées invoquent les arrêts suivants: arrêts dans l'affaire C-260/91, Diversint, ECLI:EU:C:1993:136, point 9; dans l'affaire 63/83, Regina/Kirk, ECLI:EU:C:1984:255, points 21 et suivants; dans l'affaire 1/73, Westzucker, ECLI:EU:C:1973:78, point 5; dans l'affaire C-295/02, Gerken, ECLI:EU:C:2004:400, points 47 et suivants; dans l'affaire C-420/06, Jager, ECLI:EU:C:2008:152, points 59 et suivants; dans l'affaire C-189/02 P, Dansk Rørindustri et al./Commission, ECLI:EU:C:2005:408, point 217.

⁽⁸⁰⁾ Arrêts dans l'affaire C-334/07 P, Commission/Freistaat Sachsen, ECLI:EU:C:2008:709, point 43; dans l'affaire T-176/01, Ferrière Nord/Commission, ECLI:EU:T:2004:336, point 139.

⁽⁸¹⁾ Arrêts dans l'affaire 68/69, Bundesknappschaft/Brock, ECLI:EU:C:1970:24, point 6; dans l'affaire 1/73, Westzucker GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, ECLI:EU:C:1973:78, point 5; dans l'affaire 143/73, SOPAD/FORMA et al., ECLI:EU:C:1973:145, point 8; dans l'affaire 96/77, Bauche, ECLI:EU:C:1978:26, point 48; dans l'affaire 125/77, Koninklijke Scholten-Honig NV et al./Floofproduktschaap voor Akkerbouwprodukten, ECLI:EU:C:1978:187, point 37; dans l'affaire 40/79, P/Commission, ECLI:EU:C:1981:32, point 12; dans l'affaire 270/84, Licata/ESC, ECLI:EU:C:1986:304, point 31; dans l'affaire C-60/98, Butterfly Music/CEDEM, ECLI:EU:C:1999:333, point 24; dans l'affaire C-334/07 P, Commission/Freistaat Sachsen, ECLI:EU:C:2008:709, point 53; dans l'affaire T-404/05, Grèce/Commission, ECLI:EU:T:2008:510, point 77.

⁽⁸²⁾ Arrêts dans l'affaire C-169/95, Espagne/Commission, ECLI:EU:C:1997:10, points 51 à 54; dans les affaires jointes T-116/01 et T-118/01, P&O European Ferries (Vizcaya) SA/Commission, ECLI:EU:T:2003:217, point 205.

⁽⁸³⁾ Arrêt dans les affaires jointes C-465/09 P à C-470/09 P, Diputación Foral de Vizcaya et al./Commission, ECLI:EU:C:2011:372, points 125 et 128.

(165) Pour ces motifs, la Commission est tenue d'apprécier la BesAR à la lumière des lignes directrices de 2014. Elle ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire pour déroger à ces lignes directrices dans son appréciation. La décision d'ouverture ayant été publiée au Journal officiel avant le 1^{er} juillet 2014, la Commission a invité l'Allemagne et les parties intéressées à présenter leurs observations sur l'application des lignes directrices de 2014 au cas d'espèce.

7.3.1.1. Observations de l'Allemagne et des tiers

(166) Plusieurs parties intéressées ont avancé que les lignes directrices de 2014 ne devraient pas s'appliquer aux prélèvements EEG plafonnés, mais plutôt que la Commission devrait procéder à une appréciation de la compatibilité avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point b) ou c), du traité.

(167) Premièrement, ces parties affirment que les réductions du prélèvement EEG pourraient être jugées compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité, étant donné qu'elles promeuvent la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun (la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables comme l'exige la directive 2009/28/CE) ou, à défaut, qu'elles sont destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie de l'Allemagne (la menace de désindustrialisation résultant des coûts de l'électricité SER).

(168) Les parties intéressées affirment également que les réductions pourraient être jugées compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, au motif qu'elles ont pour objectif de faciliter le développement de l'énergie produite à partir de sources renouvelables tout en empêchant les fuites de carbone et en maintenant une base industrielle dans l'Union. À cet égard, les parties intéressées concernées font valoir que la BesAR est l'instrument approprié pour concilier les différents aspects de cet objectif multiple. Elles affirment également que cet instrument est proportionné étant donné que les bénéficiaires de la BesAR contribuent toujours au financement. Elles prétendent aussi que cette mesure est proportionnée parce que les taxes sur l'électricité et le prélèvement EEG sont en essence similaires (tous deux constituent des charges grevant la consommation d'électricité) et parce que le taux minimal de taxation de l'électricité consommée par les entreprises qui est déterminé par l'Union, ainsi qu'il ressort du tableau C de l'annexe I de la directive 2003/96/CE du Conseil ⁽⁸⁴⁾, est de 0,05 ct/kWh; autrement dit, il est identique au prélèvement EEG minimal. Enfin, les parties intéressées affirment que la loi EEG de 2012 ne fausse pas la concurrence ou les échanges, car elle ne neutralise pas totalement la distorsion causée au départ par le prélèvement EEG plus élevé supporté par les entreprises allemandes par rapport aux taxes ou impôts équivalents supportés par les entreprises des autres États membres.

(169) En ce qui concerne l'application de l'article 107, paragraphe 3, points b) et c), l'Allemagne a présenté des arguments comparables dans sa réponse à la décision d'ouverture de la Commission.

(170) Deuxièmement, les parties intéressées soutiennent que la Commission ne peut pas examiner les réductions séparément en utilisant, pour apprécier la compatibilité avec le marché intérieur, une base juridique distincte de celle qui a été utilisée pour examiner le soutien à l'électricité EEG. Au contraire, dans la décision d'ouvrir l'enquête, la Commission aurait dû apprécier (et approuver) les réductions, dès lors qu'elles font partie du financement, conjointement avec le soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Les parties intéressées invoquent à cet égard la jurisprudence de la Cour selon laquelle la Commission doit prendre en considération le mode de financement de l'aide dans le cas où ce dernier fait partie intégrante de la mesure ⁽⁸⁵⁾.

(171) Troisièmement, les parties intéressées font valoir que, même si les lignes directrices de 2014 devaient s'appliquer, elles ne pourraient, compte tenu de leurs points 248 et 250, s'appliquer rétroactivement qu'aux aides illégales, et non aux aides existantes. Or, même si les prélèvements EEG plafonnés devaient constituer une aide d'État (ce qui est contesté), ils devraient être considérés comme des aides existantes en raison de leur approbation implicite par la Commission dans l'affaire NN 27/2000 ⁽⁸⁶⁾.

(172) Quatrièmement, les parties intéressées affirment que les lignes directrices de 2014, en particulier les règles de la section 3.7.3 concernant les plans d'adaptation, doivent être interprétées de façon à préserver la confiance légitime des bénéficiaires: en d'autres termes, l'ajustement progressif devrait être suffisamment faible pour les années 2013 et 2014 afin d'exclure la récupération. Selon les parties, cette confiance légitime résulte de la décision de la Commission dans l'affaire NN 27/2000.

⁽⁸⁴⁾ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003, p. 51).

⁽⁸⁵⁾ Arrêts dans l'affaire C-261/01, Van Calster, ECLI:EU:C:2003:571, point 49; dans l'affaire C-333/07, Société Régie Networks, ECLI:EU:C:2008:764, point 89.

⁽⁸⁶⁾ Voir, plus haut, la note de bas de page n° 75.

7.3.1.2. Appréciation

- (173) Ces arguments ne sauraient amener à revoir l'appréciation faite dans la présente décision en ce qui concerne l'applicabilité des lignes directrices de 2014, qui est présentée aux considérants (157) à (165).
- (174) Premièrement, en ce qui concerne l'application de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, le point 10 des lignes directrices de 2014 indique que, dans ces lignes directrices, «la Commission énonce les conditions auxquelles les aides à l'énergie et à l'environnement peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité». Selon la Cour de justice, «la Commission peut s'imposer des orientations pour l'exercice de ses pouvoirs d'appréciation par des actes tels que les lignes directrices, dans la mesure où ces actes contiennent des règles indicatives sur l'orientation à suivre par cette institution et qu'ils ne s'écartent pas des normes du traité»⁽⁸⁷⁾. Étant donné que les lignes directrices de 2014 énoncent ex ante, d'une manière générale et transparente, les conditions de compatibilité avec le marché intérieur devant être remplies pour bénéficier de l'exception prévue à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, la Commission est tenue d'appliquer ces lignes directrices.
- (175) Il n'y a pas lieu d'appliquer par analogie les règles sur la taxation de l'électricité car les lignes directrices de 2014 comportent un ensemble exhaustif de règles pour apprécier la réduction des prélèvements EEG.
- (176) En ce qui concerne les dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité, les lignes directrices de 2014 ne prévoient pas de critères régissant la manière dont la Commission exerce son pouvoir discrétionnaire pour appliquer cette disposition. Certes, la Commission a adopté une communication intitulée «Critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun»⁽⁸⁸⁾, qui s'applique depuis le 1^{er} juillet 2014. Toutefois, en vertu du point 52 de cette communication, «dans le cas d'une aide non notifiée, la Commission appliquera la présente communication si l'aide a été octroyée après son entrée en vigueur, et les règles en vigueur au moment de l'octroi de l'aide dans tous les autres cas». En d'autres termes, les critères fixés dans la communication ne peuvent pas être appliqués aux réductions du prélèvement examinées dans la présente décision. Au contraire, la Commission doit appliquer les règles énoncées dans les lignes directrices de 2008⁽⁸⁹⁾.
- (177) Dans la décision d'ouverture, la Commission a exprimé des doutes quant à la question de savoir si la BesAR pouvait être jugée compatible avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité, conformément aux points 147 à 150 des lignes directrices de 2008. Ces doutes ont été soulevés en particulier parce que les réductions ne semblaient pas avoir trait à un projet, ni a fortiori à un projet «spécifique et clairement défini quant à ses modalités d'exécution». En outre, il était en tout état de cause contestable qu'un tel projet puisse être considéré comme étant «d'intérêt européen commun», c'est-à-dire que l'avantage fourni s'étendrait à toute l'Union. Enfin, il était incertain que l'aide en cause, à savoir les réductions du prélèvement EEG, «constitue une incitation à l'exécution du projet» (considérants 211 et 212 de la décision d'ouvrir l'enquête).
- (178) Ces doutes n'ont pas été dissipés. L'Allemagne affirme que la réalisation des objectifs en matière d'électricité SER et la préservation de la compétitivité industrielle doivent être considérées comme constituant un, voire plusieurs, projets d'intérêt européen commun. L'Allemagne invoque la stratégie «Europe 2020» de la Commission, qui inclut parmi ses priorités «promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive»⁽⁹⁰⁾. Toutefois, aussi importants ces objectifs stratégiques soient-ils, le développement des sources d'énergie renouvelables et la promotion de la compétitivité ne sauraient être considérés comme des projets spécifiques au sens littéral. Il s'avérerait encore plus difficile de définir ces projets en fonction de leurs modalités d'exécution, y compris leurs participants, leurs objectifs et leurs effets, comme l'imposait le point 147 a) des lignes directrices de 2008. Si la notion de projets d'intérêt européen commun devait être interprétée de manière à englober de simples objectifs stratégiques en tant que tels, cela reviendrait à étendre au-delà de leur libellé les limites de l'article 107, paragraphe 3, point b), et l'exigence imposant de cibler un projet spécifique et clairement défini serait vide de sens. Cela serait contraire à «la nécessité d'interpréter strictement les dérogations au principe général d'incompatibilité avec le marché commun des aides d'État»⁽⁹¹⁾.
- (179) Surtout, ainsi que le Tribunal de première instance l'a précisé dans l'affaire Hotel Cipriani, «une mesure d'aide ne peut bénéficier de la dérogation prévue par [l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité] que si elle n'avantage pas principalement les opérateurs économiques d'un État membre, mais représente un avantage pour la

⁽⁸⁷⁾ Arrêt dans l'affaire C-310/99, Italie/Commission, ECLI:EU:C:2002:143, point 52.

⁽⁸⁸⁾ JO C 188 du 20.6.2014, p. 4.

⁽⁸⁹⁾ Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement de 2008 (JO C 82 du 1.4.2008, p. 1).

⁽⁹⁰⁾ COM(2010) 2020 final, p. 10.

⁽⁹¹⁾ Arrêt dans l'affaire C-301/96, Allemagne/Commission, ECLI:EU:C:2003:509, point 106.

Communauté dans son ensemble». Ce critère n'est pas rempli si le régime d'aides national vise simplement à améliorer la compétitivité des entreprises concernées ⁽⁹²⁾. En effet, la BesAR est uniquement destinée à alléger la charge des coûts qui pèse sur les gros consommateurs d'énergie en Allemagne et à améliorer ainsi leur compétitivité.

- (180) Enfin, compte tenu de la nécessité d'une interprétation stricte des dérogations au principe général d'incompatibilité des aides d'État avec le marché intérieur, mentionné au considérant 178, le simple fait que les coûts de l'électricité augmentent pour un grand nombre d'utilisateurs industriels ne saurait être considéré comme une perturbation grave de l'économie de l'État membre concerné.
- (181) Par conséquent, la Commission n'aurait pas pu approuver la BesAR sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité.
- (182) Deuxièmement, en ce qui concerne l'argument résumé au considérant 170, l'aide accordée aux gros consommateurs d'énergie au moyen de la réduction des prélèvements EEG est nettement distincte et dissociable du soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Les bénéficiaires de ce dernier constituent un groupe différent du groupe des bénéficiaires de la première. En outre, les réductions ne servent pas directement à financer le soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables, mais, au contraire, elles vont en fait à l'encontre de cet objectif étant donné qu'elles ont pour effet immédiat de réduire les recettes disponibles pour le financement de l'électricité SER. Cela est démontré par le fait que le prélèvement EEG a dû être augmenté pour tous les autres utilisateurs non privilégiés afin de préserver le financement.
- (183) Troisièmement, en ce qui concerne l'argument résumé au considérant 171, la BesAR doit être considérée comme une aide illégale tombant sous le coup du point 248 des lignes directrices de 2014: en effet, comme déjà expliqué aux considérants 141 et suivants, la loi EEG de 2012 a modifié de façon substantielle le régime d'aides approuvé par la décision de la Commission adoptée dans l'affaire NN 27/2000.
- (184) Le quatrième argument, qui concerne la confiance légitime des bénéficiaires, est examiné plus en détail au considérant 257, car il n'a trait qu'à la récupération.

7.3.1.3. Appréciation alternative en vertu des lignes directrices de 2008

- (185) Le Tribunal a, à plusieurs reprises et contrairement à la jurisprudence de la Cour de justice, considéré qu'une aide illégale doit être appréciée à la lumière des règles en vigueur à l'époque de son octroi. Par conséquent, la Commission a procédé à une appréciation alternative sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, sur la base des lignes directrices 2008.
- (186) Il résulte de cette appréciation alternative que la Commission aurait dû déclarer l'aide au fonctionnement accordée sur la base de la BesAR incompatible dans son intégralité avec le marché intérieur, et ce pour les raisons exposées aux considérants 187 et suivants.
- (187) Dans la décision d'ouverture, il est indiqué qu'au moment de son adoption, il n'existait aucune règle spécifique sur les aides d'État en vertu de laquelle les exemptions ou réductions de charges destinées à financer le soutien à l'électricité SER pourraient être considérées comme nécessaires à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun et, dès lors, être autorisées sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.
- (188) En outre, la Commission avait interdit une aide au fonctionnement semblable qui avait été notifiée par l'Autriche en 2011 ⁽⁹³⁾. Cette interdiction est conforme à la jurisprudence de la Cour, en vertu de laquelle l'aide au fonctionnement en tant que telle altère les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun et ne saurait dès lors être déclarée compatible avec le marché intérieur ⁽⁹⁴⁾. Dans cette décision, la Commission a également expliqué la raison pour laquelle aucune analogie avec les règles sur la taxation de l'électricité ne pourrait être effectuée.
- (189) Pour ces motifs, la Commission n'aurait pas non plus été en mesure d'autoriser l'aide en cause conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur la base des dispositions de fond en vigueur au moment de l'octroi de l'aide.

⁽⁹²⁾ Arrêt dans les affaires jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00, *Hotel Cipriani et al.*, ECLI:EU:T:2008:537, point 337.

⁽⁹³⁾ SA.26036 (C24/09) — Autriche, aide d'État en faveur des entreprises à forte intensité énergétique, loi autrichienne sur l'électricité verte (JO L 235 du 10.9.2011, p. 42).

⁽⁹⁴⁾ Arrêt dans l'affaire C-288/96, *Allemagne/Commission («Jadekost»)*, ECLI:EU:C:2000:537, point 77 et jurisprudence citée.

7.3.2. Coûts résultant du soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables

- (190) En vertu du point 184 des lignes directrices de 2014, des réductions ne peuvent être accordées que pour des coûts résultant du soutien apporté à l'énergie produite à partir de sources renouvelables.
- (191) Toutefois, ainsi que la Commission l'a constaté dans sa décision dans l'affaire SA.38632 (2014/N) concernant la loi EEG de 2014 (ci-après la «décision EEG de 2014»), le prélèvement EEG est aussi destiné à financer le soutien à la production d'électricité produite à partir de gaz de mine. Le gaz de mine n'est pas une source d'énergie renouvelable au sens du point 19 5) des lignes directrices de 2014. Les réductions des prélèvements qui servent à financer les soutiens en faveur d'autres sources d'énergie ne sont pas couvertes par la section 3.7.2 des lignes directrices de 2014 ⁽⁹⁵⁾.
- (192) À cet égard, l'Allemagne a indiqué dans le cadre de la procédure de notification dans l'affaire SA.38632 (2014/N) qu'aucune réduction du financement du soutien apporté à l'électricité produite à partir de gaz de mine ne serait accordée étant donné qu'en vertu de la loi EEG de 2014, les gros consommateurs d'énergie doivent payer l'intégralité du prélèvement pour le premier GWh consommé à chaque point de consommation concerné. De fait, les recettes générées par le prélèvement intégral sur le premier GWh sont plus élevées que le montant de la subvention versée pour l'électricité produite à partir de gaz de mine ⁽⁹⁶⁾.
- (193) En 2012, le montant du soutien au gaz de mine (41,4 millions d'EUR) a représenté 0,25 % du montant total du soutien versé en vertu de la loi EEG de 2012 pour cette année-là. Selon les prévisions, le volume du gaz de mine devrait rester constant à l'avenir, voire diminuer légèrement ⁽⁹⁷⁾.
- (194) Sur cette base, la Commission a constaté que, pour les bénéficiaires de la BesAR en vertu de la loi EEG de 2014, le paiement du prélèvement EEG sur le premier GWh de la consommation excéderait déjà dans une nette mesure le montant du soutien en faveur du gaz de mine ⁽⁹⁸⁾. En outre, la Commission a conclu que le produit de la multiplication du pourcentage du soutien à l'électricité EEG payé pour le gaz de mine (0,25 %) par le prélèvement EEG (6,24 ct/kWh en 2014) est de 0,016 ct/kWh. Ce montant est inférieur au prélèvement minimal que les bénéficiaires de la BesAR devaient payer même au-delà du premier GWh consommé (0,05 ct/kWh) ⁽⁹⁹⁾.
- (195) La loi EEG de 2012 prévoit deux plafonds alternatifs. En vertu du premier plafond [article 41, paragraphe 3, point 1)], qui est un plafond dégressif, les bénéficiaires doivent toujours payer l'intégralité du prélèvement pour le premier GWh consommé, et le prélèvement minimal dû pour la consommation au-delà de 100 GWh consommés est de 0,05 ct/kWh. En vertu du deuxième plafond [article 41, paragraphe 3, point 2)], qui concerne les entreprises ayant la plus forte intensité énergétique, le prélèvement est plafonné à 0,05 ct/kWh pour toute la consommation du bénéficiaire. Dans les deux cas, les bénéficiaires paient, là encore, plus que la part du prélèvement qui pourrait être allouée au soutien en faveur au gaz de mine (0,016 ct/kWh en 2014 et, sur la base d'un prélèvement EEG de 5,277 ct/kWh en 2013, 0,013 ct/kWh).
- (196) Dès lors, le paiement du prélèvement minimal de 0,05 ct/kWh en 2013 et 2014, en plus de l'obligation faite à certains bénéficiaires de payer le prélèvement pour le premier GWh, garantissait qu'aucune réduction n'était accordée aux gros consommateurs d'énergie à partir du financement de l'électricité produite à partir de gaz de mine ⁽¹⁰⁰⁾.

7.3.3. Admissibilité

- (197) En vertu du point 185 des lignes directrices de 2014, il convient de limiter les aides aux secteurs dont la position concurrentielle est menacée en raison des coûts générés par le financement du soutien apporté à l'énergie produite à partir de sources renouvelables, du fait de leur électro-intensité et de leur exposition aux échanges internationaux. En conséquence, une aide ne peut être octroyée à une entreprise que si celle-ci exerce ses activités dans les secteurs énumérés à l'annexe 3 des lignes directrices de 2014.
- (198) En outre, en vertu du point 186 des lignes directrices de 2014, un État membre peut inclure une entreprise dans son régime national d'aides sous forme de réductions des coûts générés par le financement du soutien apporté à l'énergie produite à partir de sources renouvelables si cette entreprise présente une électro-intensité d'au moins 20 % et relève d'un secteur affichant une intensité des échanges d'au moins 4 % au niveau de l'Union, même si ce secteur n'est pas mentionné à l'annexe 3 des lignes directrices de 2014.

⁽⁹⁵⁾ Décision EEG de 2014, considérant 293.

⁽⁹⁶⁾ Décision EEG de 2014, considérants 294 et 295.

⁽⁹⁷⁾ Décision EEG de 2014, considérant 295.

⁽⁹⁸⁾ Avec 2 707 points de consommation admissibles en 2014 et un prélèvement EEG de 6,24 ct/kWh, les recettes générées par le prélèvement à partir des paiements pour le premier GWh consommé atteignent 168 916 800 EUR. Voir la décision EEG de 2014, considérant 296.

⁽⁹⁹⁾ Décision EEG de 2014, considérant 296.

⁽¹⁰⁰⁾ Voir la décision EEG de 2014, considérant 297.

- (199) Enfin, en vertu du point 187 des lignes directrices de 2014, les États membres peuvent imposer des critères d'admissibilité supplémentaires pour autant que, dans les secteurs admissibles, le choix des bénéficiaires repose sur des critères objectifs, non discriminatoires et transparents et que l'aide soit octroyée, en principe, de la même manière à tous les concurrents d'un même secteur s'ils se trouvent dans la même situation de fait.
- (200) Lorsqu'une aide sous la forme d'une réduction ou d'une exemption de la charge que représente le financement du soutien apporté à l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables a été octroyée, avant la date d'application desdites lignes directrices, à des entreprises non admissibles en vertu des critères établis aux considérants 197 et 198 de la présente décision, elle peut être déclarée compatible avec le marché intérieur pour autant qu'elle soit conforme à un plan d'adaptation (point 197 des lignes directrices de 2014).
- (201) L'Allemagne a indiqué que seuls certains des bénéficiaires de la BesAR en 2013 et 2014 pouvaient prétendre à une aide d'État sous forme de réductions des coûts générés par le financement du soutien apporté à l'électricité produite à partir de sources renouvelables conformément à la section 3.7.2 des lignes directrices de 2014. L'Allemagne a dès lors présenté un plan d'adaptation (voir l'annexe II) pour les bénéficiaires qui n'étaient pas admissibles, lequel est examiné à la section 7.3.5. L'Allemagne a également expliqué que tous les bénéficiaires qui pouvaient être inclus dans le régime national sur la base du point 186 des lignes directrices de 2014 relèvent de secteurs mentionnés à l'annexe 5 de celles-ci.
- (202) Pour le calcul de la valeur ajoutée brute (ci-après la «VAB»), qui est nécessaire à l'application des points 185 à 192 des lignes directrices de 2014 et défini à l'annexe 4 de celles-ci, l'article 41 de la loi EEG de 2012 utilise la VAB aux prix du marché correspondant au dernier exercice précédant la demande de réduction du prélèvement. Les points 1 et 2 de ladite annexe 4 exigent l'utilisation de la VAB au coût des facteurs ainsi que la moyenne arithmétique des trois années les plus récentes pour lesquelles des données sont disponibles. L'Allemagne a expliqué que de telles données n'étaient pas disponibles parce que les demandes de réductions pour les années 2013 et 2014 étaient fondées sur la VAB aux prix du marché de l'exercice le plus récent pour lequel étaient disponibles des données (c'est-à-dire 2011 et 2012). De même, l'Allemagne a expliqué que, pour le calcul des coûts d'électricité, les prix de détail moyens de l'électricité n'étaient pas disponibles pour toutes les entreprises, du moins pas pour les tranches de consommation plus élevées; à la place, le calcul des coûts d'électricité serait fondé sur les coûts d'électricité réels supportés en 2011 et 2012, étant donné que ces chiffres étaient ceux présentés par les entreprises dans leurs demandes de réductions en 2013 et 2014. En vertu du point 4 de l'annexe 4 des lignes directrices de 2014, la définition des coûts d'électricité d'une entreprise repose notamment sur le prix de l'électricité présumé de l'entreprise. À la lumière des explications fournies par l'Allemagne, la Commission a conclu dans sa décision dans l'affaire SA.38632 (2014/N) que les règles transitoires de la loi EEG de 2014 permettant l'utilisation des données relatives à la VAB au coût des facteurs sur la base du ou des deux derniers exercices, ainsi que l'utilisation des coûts d'électricité réels du dernier exercice, étaient conformes aux lignes directrices de 2014, et notamment au point 195 (considérants 311 à 314 de cette décision), parce que ces données, à savoir la VAB au coût des facteurs sur la base de la dernière année et les coûts d'électricité réels de la dernière année, ne seraient appliquées que pendant une période transitoire, jusqu'à ce que les données requises par l'annexe 4 des lignes directrices de 2014 soient recueillies. Ce raisonnement s'applique a fortiori à l'appréciation des réductions du prélèvement EEG appliquées en 2013 et 2014 et, sur la base de ce raisonnement, il peut également être accepté que les données relatives à la VAB aux prix du marché soient utilisées aux fins de l'appréciation de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État accordées en vertu de la BesAR en 2013 et 2014 sous forme de réductions des coûts générés par le financement du soutien apporté à l'électricité produite à partir de sources renouvelables, conformément à la section 3.7.2 des lignes directrices de 2014.
- (203) La Commission conclut que la loi EEG de 2012 ne remplit que partiellement les règles d'admissibilité prévues aux points 185 et 186 des lignes directrices de 2014. L'aide accordée aux bénéficiaires pour lesquels ces critères ne sont pas remplis devrait dès lors être récupérée, les détails de cette récupération étant examinés à la section 7.3.5 relative au plan d'adaptation de l'Allemagne.

7.3.4. Proportionnalité

- (204) En vertu du point 188 des lignes directrices de 2014, l'aide est considérée comme proportionnée si ses bénéficiaires acquittent au moins 15 % des coûts supplémentaires sans réduction.
- (205) Toutefois, les États membres peuvent limiter encore le montant des coûts générés par le financement du soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables qui doivent être acquittés par une entreprise, en le fixant à 4 % de la valeur ajoutée brute pour l'entreprise concernée. Pour les entreprises dont l'électro-intensité est d'au moins 20 %, les États membres peuvent limiter le montant global à acquitter à 0,5 % de la valeur ajoutée brute de l'entreprise concernée. Enfin, lorsqu'un État membre décide d'adopter les limitations fixées à respectivement 4 % et 0,5 % de la valeur ajoutée brute, celles-ci doivent s'appliquer à toutes les entreprises admissibles (points 189 et 190 des lignes directrices de 2014).

- (206) L'Allemagne a indiqué que, dans certains cas, le prélèvement EEG plafonné versé par les bénéficiaires en 2013 et 2014 n'était pas proportionné sur la base des critères établis dans les lignes directrices de 2014 ⁽¹⁰¹⁾. L'Allemagne a dès lors présenté un plan d'adaptation (voir l'annexe II), lequel est examiné à la section 7.3.5.
- (207) La Commission conclut que les prélèvements EEG plafonnés ne remplissent que partiellement les critères de proportionnalité établis aux points 188 et 189 des lignes directrices de 2014. L'aide accordée aux bénéficiaires pour lesquels ces critères ne sont pas remplis doit dès lors être récupérée, les détails de cette récupération étant examinés à la section 7.3.5 relative au plan d'adaptation de l'Allemagne.

7.3.5. Le plan d'adaptation

- (208) En vertu des points 193 et suivants des lignes directrices de 2014, les États membres doivent appliquer les critères d'admissibilité et de proportionnalité définis à la section 3.7.2 des lignes directrices de 2014 et décrits ci-dessus aux sections 7.3.3 et 7.3.4 de la présente décision le 1^{er} janvier 2019 au plus tard. Les aides octroyées pour une période antérieure à cette date seront considérées comme compatibles avec le marché intérieur si elles remplissent les mêmes critères. Par ailleurs, la Commission considère que toute aide octroyée pour réduire la charge que représente le financement du soutien apporté à l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables avant 2019 peut être déclarée compatible avec le marché intérieur pour autant qu'elle respecte un plan d'adaptation.
- (209) Ce plan d'adaptation doit prévoir un ajustement progressif des niveaux d'aide découlant de l'application des critères d'admissibilité et de proportionnalité définis à la section 3.7.2 des lignes directrices de 2014 et décrits aux sections 7.3.3 et 7.3.4.
- (210) Lorsqu'une aide a été octroyée pour une période antérieure à la date d'application des lignes directrices de 2014, le plan devra aussi prévoir une application progressive des critères pour cette période.
- (211) Lorsque, comme précisé au considérant 200, une aide a été octroyée, avant la date d'application des lignes directrices de 2014, à des entreprises non admissibles en vertu des critères décrits à la section 7.3.3 de la présente décision, elle peut être déclarée compatible avec le marché intérieur pour autant que le plan d'adaptation prévoit une contribution propre minimale s'élevant à 20 % des coûts supplémentaires correspondant à la surtaxe sans réduction, qui sera mise en place progressivement et au plus tard le 1^{er} janvier 2019 (point 197 des lignes directrices de 2014).
- (212) L'Allemagne a présenté un plan d'adaptation (annexe II), décrit aux considérants 27 et suivants, qui prévoit une augmentation progressive du prélèvement EEG pour tous les bénéficiaires auprès desquels l'aide devra être récupérée. Le point de départ est le prélèvement EEG qui a été effectivement payé en 2013; celui-ci est obtenu en multipliant le prélèvement EEG réduit du bénéficiaire en 2013 par la consommation réelle d'électricité du bénéficiaire pour la même année (le «prélèvement de base»). Selon le plan d'adaptation, les prélèvements pour 2013 et 2014 seront ajustés afin de ne pas excéder 125 % et 150 % du prélèvement de base. En 2015, l'ajustement à la hausse sera éventuellement plus important, étant donné que le plafond sera ensuite porté à 200 % du prélèvement de base. De même, au cours des années suivantes jusqu'à 2018, le prélèvement pour l'année x sera plafonné à 200 % du prélèvement de l'année $x - 2$.
- (213) En ce qui concerne les années à l'examen dans la présente décision, à savoir les années 2013 et 2014, le plan d'adaptation prévoit une augmentation progressive du prélèvement EEG pour tous les bénéficiaires pour lesquels les critères d'admissibilité et de proportionnalité établis dans les lignes directrices de 2014 n'ont pas été remplis. Cette augmentation devrait se poursuivre après 2014, de sorte que l'on peut supposer que les niveaux requis par les lignes directrices de 2014 seront atteints le 1^{er} janvier 2019 au plus tard, tant pour les entreprises qui sont en principe admissibles, mais n'ont pas payé un prélèvement assez élevé, que pour les entreprises qui ne sont pas admissibles et doivent dès lors apporter une contribution propre minimale s'élevant à 20 % des coûts supplémentaires correspondant à la surtaxe conformément au point 197 des lignes directrices de 2014. En outre, la Commission note que le plan d'adaptation tient compte de tous les facteurs économiques pertinents liés à la stratégie relative aux énergies renouvelables et que l'Allemagne l'a notifié dans le délai prévu au point 200 des lignes directrices de 2014.
- (214) En ce qui concerne les années 2013 et 2014, le plan d'adaptation est dès lors conforme aux exigences de la section 3.7.3 des lignes directrices de 2014. En vertu du point 194 des lignes directrices de 2014, les réductions telles que modifiées par le plan d'adaptation peuvent par conséquent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

⁽¹⁰¹⁾ Aux fins de l'application des données relatives à la VAB et à l'électro-intensité, voir le considérant 202 de la présente décision.

7.3.6. Conclusion concernant la compatibilité avec le marché intérieur

- (215) Les prélèvements EEG réduits en faveur des gros consommateurs d'énergie en 2013 et 2014 sont compatibles avec le marché intérieur uniquement pour autant que les conditions suivantes soient remplies:
- la réduction du prélèvement n'est accordée que pour les coûts résultant du soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables;
 - les bénéficiaires remplissent les critères d'admissibilité établis aux points 185, 186 et 187 des lignes directrices de 2014 et examinés à la section 7.3.3 de la présente décision; et
 - la réduction du prélèvement EEG est proportionnée conformément aux critères définis aux points 188 et 189 des lignes directrices de 2014 et examinés à la section 7.3.4 de la présente décision.
- (216) Pour les bénéficiaires pour lesquels une ou plusieurs des conditions décrites au considérant 215 ne sont pas remplies, la Commission considère à titre exceptionnel que l'aide d'État octroyée sur la base de la BesAR en 2013 et 2014 peut être déclarée compatible avec le marché intérieur dans la mesure où il est garanti que les bénéficiaires paient au moins 125 % du prélèvement de base défini au considérant 212 pour l'année 2013 et 150 % du prélèvement de base pour l'année 2014. Afin de garantir ce résultat, la récupération doit intervenir comme suit:
- pour la réduction accordée pour 2013, le montant récupéré doit correspondre à la différence entre le prélèvement qui aurait dû être payé si toutes les conditions énoncées au considérant 215 avaient été remplies et le prélèvement EEG qui a été effectivement payé en 2013; toutefois, l'intégralité du prélèvement EEG de l'entreprise auprès de laquelle l'aide doit être récupérée, y compris le montant récupéré, ne doit pas excéder 125 % du prélèvement EEG qui a été effectivement payé en 2013;
 - pour la réduction accordée pour 2014, le montant récupéré doit correspondre à la différence entre le prélèvement qui aurait dû être payé si tous les critères énoncés au considérant 215 avaient été respectés et le prélèvement EEG qui a été effectivement payé en 2014; toutefois, l'intégralité du prélèvement EEG de l'entreprise auprès de laquelle l'aide doit être récupérée, y compris le montant récupéré, ne doit pas excéder 150 % du prélèvement EEG qui a été effectivement payé en 2013.

7.4. Conformité avec d'autres dispositions du traité

- (217) En vertu du point 29 des lignes directrices de 2014, étant donné que le prélèvement EEG vise à financer le soutien apporté à l'électricité EEG, la Commission en a examiné la conformité avec les articles 30 et 110 du traité.
- (218) En vertu de la jurisprudence, une taxe qui frappe les produits nationaux et importés sur la base de critères identiques peut néanmoins être interdite par le traité lorsque le produit de cette imposition est destiné à soutenir des activités qui profitent spécialement aux produits nationaux imposés.
- (219) Si les avantages dont bénéficient ces produits compensent intégralement la charge qui les frappe, les effets de cette taxe ne se manifestent qu'à l'égard des produits importés et celle-ci constitue une taxe d'effet équivalent contraire à l'article 30 du traité. En revanche, si ces avantages ne compensent qu'une partie de la charge supportée par les produits nationaux, la taxe en question constitue une imposition discriminatoire au sens de l'article 110 du traité, et la fraction affectée à la compensation de la charge supportée par les produits nationaux est contraire à cette disposition ⁽¹⁰²⁾.
- (220) La Commission a considéré, dans sa pratique décisionnelle établie de longue date ⁽¹⁰³⁾, et conformément à la jurisprudence de la Cour ⁽¹⁰⁴⁾, que le financement de régimes nationaux d'aide en faveur des SER au moyen d'une taxe parafiscale sur la consommation d'électricité peut être discriminatoire pour l'énergie renouvelable importée. En effet, si la production nationale d'électricité est soutenue par une aide financée au moyen d'une taxe frappant la totalité de la consommation d'électricité (y compris celle importée), le mode de financement, qui impose une

⁽¹⁰²⁾ Arrêts dans les affaires jointes C-128/03 et C-129/03, AEM, ECLI:EU:C:2005:224, points 44 à 47; dans l'affaire C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413, point 42.

⁽¹⁰³⁾ Décision en matière d'aide d'État N 34/90; décision en matière d'aide d'État N 416/99; décision en matière d'aide d'État N 490/00; décision en matière d'aide d'État N 550/00; décisions en matière d'aide d'État N 317/A/2006 et NN 162/A/2003; décisions en matière d'aide d'État N 707 et 708/02; décision en matière d'aide d'État N 789/02; décision en matière d'aide d'État N 6/A/2001; décision 2007/580/CE de la Commission; décision 2009/476/CE de la Commission; aide d'État N 437/09.

⁽¹⁰⁴⁾ Arrêts dans les affaires jointes C-128/03 et C-129/03, AEM, ECLI:EU:C:2005:224, points 44 à 47; dans l'affaire C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413, points 58 et 59.

charge sur l'électricité importée sans faire bénéficier cette dernière de ce financement, risque d'avoir un effet discriminatoire sur l'électricité importée produite à partir de sources renouvelables et, dès lors, est contraire à l'article 30 et/ou à l'article 110 du traité ⁽¹⁰⁵⁾.

- (221) En outre, dans sa décision d'ouverture, la Commission a observé que la loi EEG de 2012 peut a priori avoir un effet discriminatoire dès lors que son article 39 prévoit que le taux du prélèvement EEG peut être réduit dans le cas de la commercialisation dite directe. Le taux réduit s'applique uniquement lorsque le fournisseur a acheté 50 % de son portefeuille d'électricité auprès de producteurs nationaux d'électricité EEG et semble dès lors constituer une taxe discriminatoire au sens de l'article 110 du traité.
- (222) La Commission a également considéré que si le prélèvement frappait des importations qui n'auraient pas bénéficié d'un soutien en vertu de la loi EEG de 2012 si elles avaient été produites en Allemagne (par exemple l'électricité produite dans des installations en activité depuis plus de 20 ans), il serait conforme aux articles 30 et 110 car, dans ce cas particulier, il n'existe aucune différence de traitement entre la production nationale et les importations.
- (223) L'Allemagne conteste le fait que la loi EEG de 2012 puisse être discriminatoire sur le fondement des articles 30 et 110 du traité et ce, pour les raisons suivantes: tout d'abord, elle prétend qu'il n'existe aucune similitude entre les produits importés qui sont frappés par le prélèvement EEG et les produits nationaux qui sont financés par le prélèvement, étant donné que le prélèvement EEG finance les *installations* produisant de l'électricité SER, tandis qu'il frappe la consommation d'électricité SER.
- (224) Même si le prélèvement devait être considéré comme finançant l'électricité SER, il existerait toujours une différence entre l'électricité frappée par le prélèvement et l'électricité favorisée par le prélèvement et ce, parce que l'objectif de l'Allemagne en matière d'électricité SER, qui est énoncé à l'article 3, paragraphe 3, et à l'annexe I, partie A, de la directive 2009/28/CE, ne peut être atteint qu'avec de l'électricité SER qui a été soit produite au niveau national, soit importée en vertu d'un mécanisme de coopération avec l'État membre de production de l'électricité (article 5, paragraphe 3, de la directive). Par conséquent, en l'absence d'un mécanisme de coopération, l'électricité SER importée n'est pas prise en considération pour la réalisation de l'objectif. Du point de vue des consommateurs, cette électricité ne saurait dès lors être considérée comme similaire à l'électricité SER nationale.
- (225) En ce qui concerne le «privilege électricité verte» (article 39 de la loi EEG de 2012), l'Allemagne affirme qu'il ne saurait être considéré comme discriminatoire parce qu'en fait, il met en œuvre la directive 2009/28/CE. Cette dernière fixe un objectif national pour la part d'énergie provenant de sources renouvelables et permet aux États membres de mettre en place des régimes d'aide et des mesures de coopération (article 3, paragraphe 3). En vertu de l'article 5, paragraphe 3, de cette directive, l'électricité SER qui est produite au niveau national est prise en compte pour la réalisation de l'objectif. L'électricité SER produite dans d'autres États membres est en principe prise en considération pour la réalisation de l'objectif si elle relève d'un accord de coopération conclu entre les États membres concernés. La conclusion de tels accords n'est pas obligatoire, mais est laissée à l'appréciation des États membres. Selon l'Allemagne, il résulte de ces dispositions de la directive qu'elle a le droit de ne soutenir que la production nationale d'électricité SER. Il ressort également de ces dispositions que l'Allemagne n'est pas tenue de donner accès à son régime d'aide aux producteurs d'électricité SER d'autres États membres, ou de laisser ces producteurs bénéficier du «privilege électricité verte».
- (226) En outre, l'Allemagne affirme que, si le «privilege électricité verte» était mis à la disposition des producteurs situés dans d'autres États membres, cela risquerait de se traduire par une compensation excessive en faveur de ces producteurs, lesquels pourraient commencer à choisir parmi les différents régimes d'aide nationaux. Cela constituerait également un risque pour le mécanisme de financement de la loi EEG de 2012, dès lors que de plus en plus de producteurs non nationaux souhaiteraient bénéficier du «privilege électricité verte» et que la quantité d'électricité effectivement frappée par le prélèvement EEG diminuerait continuellement, ce qui éroderait la base du financement. Dans la pratique, cette situation serait contraire aux objectifs fixés par la directive 2009/28/CE, qui autorise la mise en place de régimes d'aide nationaux aux fins de l'augmentation de la production d'énergie à partir de sources renouvelables.
- (227) Selon l'Allemagne, cette interprétation est confirmée par le récent arrêt dans l'affaire Ålands Vindkraft ⁽¹⁰⁶⁾. Dans cette affaire, relative à un régime national prévoyant l'octroi de certificats négociables aux producteurs d'électricité verte sur la base uniquement de l'électricité verte produite sur le territoire de l'État membre concerné, la Cour de justice a conclu qu'un tel régime constituait une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives aux importations, en principe incompatible avec les obligations résultant de l'article 34 du traité. Toutefois, ce régime pouvait être justifié par des exigences impératives relevant de la protection de l'environnement ⁽¹⁰⁷⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ Arrêt dans l'affaire 47/69, France/Commission, ECLI:EU:C:1970:60, point 20; décision EEG de 2014, considérants 329 et suivants.

⁽¹⁰⁶⁾ Arrêt dans l'affaire C-573/12, Ålands Vindkraft, ECLI:EU:C:2014:2037.

⁽¹⁰⁷⁾ Arrêt dans l'affaire C-573/12, Ålands Vindkraft, ECLI:EU:C:2014:2037, points 75 et 119.

- (228) Enfin, selon l'Allemagne, le prélèvement EEG ne constitue pas une taxe au sens de l'article 30 ou de l'article 110 du traité. Il s'agit plutôt d'une simple demande de remboursement que les GRT font valoir à l'égard des fournisseurs d'électricité, étant donné que les GRT sont considérés comme exécutant des services pour les fournisseurs. L'Allemagne invoque la jurisprudence de la Cour de justice, selon laquelle «il est toutefois admis qu'une telle charge frappant les marchandises en raison du fait qu'elles franchissent la frontière échappe à la qualification de taxe d'effet équivalent interdite par le traité, si elle relève d'un système général de redevances intérieures appréhendant systématiquement, selon les mêmes critères, les produits nationaux et les produits importés ou exportés, si elle constitue la contrepartie d'un service déterminé, effectivement et individuellement rendu à l'opérateur économique, d'un montant proportionné audit service, ou encore, sous certaines conditions, si elle est perçue en raison de contrôles effectués pour satisfaire aux obligations imposées par la réglementation communautaire» ⁽¹⁰⁸⁾.
- (229) L'Allemagne considère que le deuxième et le troisième des critères alternatifs mentionnés dans l'arrêt de la Cour sont remplis. Premièrement, l'Allemagne affirme que le prélèvement EEG constitue la contrepartie appropriée d'un service déterminé rendu, à savoir le fait que les GRT renoncent à la qualité renouvelable de l'électricité SER transmise, qui est acquise par les fournisseurs d'électricité, comme expliqué au considérant 144 ⁽¹⁰⁹⁾. Selon l'Allemagne, en payant le prélèvement EEG aux GRT, les fournisseurs d'électricité reçoivent une contrepartie en retour, à savoir le fait qu'une partie de l'électricité provient de sources d'énergie renouvelables. L'Allemagne prétend dès lors que, contrairement à la situation dans l'affaire Essent ⁽¹¹⁰⁾, dans laquelle il n'existait aucun service en contrepartie des paiements, le prélèvement EEG correspond effectivement à un service rendu. Deuxièmement, le prélèvement EEG serait imposé pour satisfaire aux obligations imposées par la réglementation de l'Union, à savoir par la directive 2009/28/CE.
- (230) La Commission ne saurait souscrire au raisonnement de l'Allemagne.
- (231) Premièrement, s'il est vrai que le prélèvement EEG finance la mise en place d'installations produisant de l'énergie à partir de sources renouvelables, il soutient la production de l'électricité générée dans ces installations. Cela est démontré par le fait que le prélèvement EEG est perçu par kilowattheure d'électricité consommée. Deuxièmement, la similitude entre l'électricité EEG produite au niveau national et l'électricité EEG importée ne saurait être modifiée par le simple fait que l'électricité EEG importée n'est pas prise en considération pour la réalisation de l'objectif fixé par la directive 2009/28/CE. Selon la jurisprudence de la Cour, la similitude doit être appréciée «en fonction d'un critère non d'identité rigoureuse, mais d'analogie et de comparabilité dans l'utilisation» ⁽¹¹¹⁾. Il convient d'opérer une distinction entre la question de la similitude et la différence de traitement: une différence de traitement n'existe que pour l'électricité importée qui aurait été admissible en vertu de la loi EEG de 2012 si elle avait été produite en Allemagne. À cet égard, la question de savoir si l'électricité SER importée est prise en considération pour la réalisation de l'objectif fixé par la directive 2009/28/CE n'est pas pertinente.
- (232) En outre, la Commission conteste l'affirmation de l'Allemagne selon laquelle le prélèvement EEG ne constitue pas une taxe au sens des articles 30 et 110 du traité. Premièrement, ainsi que la Cour a statué dans l'affaire Essent, le fait que la taxe n'est pas perçue directement par l'État, mais par les GRT, n'est pas pertinent aux fins de l'application des articles 30 et 110 du traité ⁽¹¹²⁾. Deuxièmement, il semble n'exister aucun service ou aucun actif pour lequel le prélèvement EEG payé par les fournisseurs d'électricité constituerait une contrepartie appropriée. La qualité renouvelable en tant que telle n'est d'aucune utilité pour les fournisseurs d'électricité, étant donné qu'elle est transmise séparément de l'électricité EEG proprement dite. De plus, les paiements effectués par les fournisseurs ne sont pas proportionnés au service rendu, puisqu'ils varient selon le nombre de clients non privilégiés des fournisseurs, tandis que le service rendu supposé, à savoir le fait que l'électricité a la qualité renouvelable, est indivisible et identique pour tous. Troisièmement, le prélèvement EEG n'est pas imposé en raison de *contrôles* et n'est pas non plus imposé directement en raison d'*obligations* imposées par la réglementation de l'Union. La directive 2009/28/CE oblige l'Allemagne à mettre en place des mesures pour garantir une augmentation régulière de la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables (article 3, paragraphe 2, de la directive); la mise en œuvre est laissée à l'appréciation de l'Allemagne, en ce qui concerne à la fois les mesures spécifiques (article 3, paragraphe 3, de la directive) et leur mode de financement.
- (233) Ainsi que la Commission l'a indiqué dans sa décision d'ouverture, les articles 30 et 110 interdisent uniquement le financement d'un régime d'aide à la production nationale au moyen d'une taxe discriminatoire imposée sur les produits importés. Ces dispositions n'obligent pas l'État membre à étendre le bénéfice du régime d'aide aux

⁽¹⁰⁸⁾ Arrêt dans l'affaire C-130/93, Lamaire, ECLI:EU:C:1994:281, point 14.

⁽¹⁰⁹⁾ L'Allemagne reconnaît cependant que le prélèvement EEG ne constitue pas une rémunération pour la fourniture d'électricité SER en tant que telle, qui est vendue sur le marché au comptant.

⁽¹¹⁰⁾ Arrêt dans l'affaire C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413.

⁽¹¹¹⁾ Arrêt dans l'affaire 171/78, Commission/Danemark, ECLI:EU:C:1980:54, point 5.

⁽¹¹²⁾ Arrêt dans l'affaire C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413, point 46.

produits importés. Cette décision, comme les précédentes décisions concernant des régimes nationaux d'aide à l'énergie produite à partir de sources renouvelables ⁽¹¹³⁾, ne met pas en cause le fait que le soutien prévu par la loi EEG de 2012 se limite à la production nationale. Cependant, lors de l'élaboration de leurs régimes d'aide, les États membres ne peuvent introduire de taxes discriminatoires au sens des articles 30 et 110 du traité.

- (234) L'arrêt rendu dans l'affaire Ålands Vindkraft ne modifie pas l'appréciation au regard des articles 30 et 110 du traité. Premièrement, la seule question dans cette affaire était de savoir si un régime national d'aide aux producteurs d'énergie renouvelable devait être accessible aux producteurs situés dans d'autres États membres (la Cour a jugé que ce n'était pas le cas). Cet arrêt ne concernait pas la question de savoir si, en outre, un tel régime d'aide national pouvait être financé au moyen d'une taxe discriminatoire imposée également sur les opérateurs économiques situés dans d'autres États membres. Deuxièmement, à la demande du juge suédois, la Cour a fourni une interprétation de l'article 34 en ce qui concerne les restrictions quantitatives à la libre circulation des marchandises; la demande de décision préjudicielle ne concernait pas les articles 30 et 110 sur les droits et taxes discriminatoires et la Cour ne s'est dès lors pas prononcée à cet égard. Troisièmement, la Cour a conclu que le refus de la Suède de donner au requérant accès à son système de certificats, s'il constituait une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative, était justifié par des motifs relevant de la politique en matière de protection de l'environnement et était proportionné à la réalisation de cet objectif de la politique en matière de protection de l'environnement ⁽¹¹⁴⁾. Toutefois, les mesures discriminatoires qui enfreignent les articles 30 et 110 ne sont pas justifiables, même pour des raisons environnementales: la Commission ne voit aucun cas dans lequel la protection de l'environnement (ou, au demeurant, toute autre raison impérieuse d'intérêt général) pourrait être favorisée par l'imposition d'une obligation financière en vertu de laquelle les opérateurs économiques d'autres États membres devraient payer plus que leurs concurrents nationaux.
- (235) Toutefois, tout en maintenant sa position selon laquelle le prélèvement EEG n'est pas contraire aux articles 30 et 110 du traité, l'Allemagne s'est engagée à investir dans des interconnexions et dans des projets énergétiques européens similaires (voir la description au considérant 19). Ces investissements seraient équivalents au montant estimé de la discrimination présumée.
- (236) La correction habituelle en cas de violation des articles 30 et 110 du traité consiste au remboursement des taxes imposées. Toutefois, le réinvestissement de la part des recettes générées par une taxe parafiscale perçue sur les importations dans des projets et infrastructures qui profitent spécifiquement aux importations a été reconnu par la Commission comme étant une correction appropriée à une discrimination historique potentielle découlant des articles 30 et 110 du traité ⁽¹¹⁵⁾.
- (237) Pour déterminer la part des recettes passées provenant du prélèvement EEG qui doit être allouée à ces investissements, la première étape consiste à estimer le volume d'électricité EEG admissible importé en Allemagne. L'Allemagne a indiqué qu'au cours de la période d'application de la loi EEG de 2012, soit entre janvier 2012 et juillet 2014, la part des garanties d'origine correspondant à l'électricité SER qui pouvait être soutenue dans le cadre de ladite loi s'élevait à environ 1 349 GWh: 519 GWh en 2012, 283 GWh en 2013 et 547 GWh en 2014. La part, nettement plus importante, des garanties d'origine non incluses dans ce montant correspond à d'anciennes centrales hydroélectriques de grande taille, qui ne seraient pas admissibles en vertu de la loi EEG de 2012. Toutefois, comme les garanties d'origine peuvent être négociées séparément, elles ne suffisent pas en soi pour déterminer la mesure dans laquelle l'électricité EEG est réellement importée. L'Allemagne a indiqué que les importations réelles seraient moins élevées, mais elle a été incapable de fournir des informations sur la mesure dans laquelle le volume d'électricité verte importée calculé comme indiqué aurait été couvert par des contrats physiques d'importation.
- (238) La deuxième étape consiste à évaluer la mesure dans laquelle l'électricité verte importée a fait l'objet d'une discrimination. La discrimination réside dans le fait que, bien que la production d'électricité EEG au niveau national et les importations d'électricité EEG contribuent au prélèvement EEG, seule la production nationale d'électricité EEG en bénéficie (dans les limites des conditions d'admissibilité).
- (239) Par conséquent, la discrimination peut être mesurée par le niveau du prélèvement EEG imposé à l'électricité EEG importée. Cependant, il y a lieu de remarquer qu'un remboursement quel qu'il soit ne couvrirait pas l'intégralité du prélèvement en tant que tel, mais serait limité à la forme hypothétique du soutien reçu (tarifs de rachat, primes de marché ou «privilège électricité verte»). En effet, étant donné que les producteurs d'électricité EEG nationaux paient aussi le prélèvement, mais bénéficient du soutien à l'électricité EEG, une différence de traitement n'existerait que dans la mesure où les importations sont soumises au prélèvement sans recevoir aucun soutien. En substance, la discrimination est équivalente au niveau du soutien dont n'a pas bénéficié l'électricité EEG importée.

⁽¹¹³⁾ Voir, par exemple, aide d'État SA.33384 (2011/N) — Autriche, Ökostromgesetz 2012, C(2012) 565 final.

⁽¹¹⁴⁾ Voir la note de bas de page n° 107.

⁽¹¹⁵⁾ Aide d'État SA.15876 (N490/2000) — Italie, Coûts échoués dans le secteur de l'électricité (JO C 250 du 8.10.2005, p. 10).

- (240) En ce qui concerne les tarifs de rachat et les primes de marché, la Commission fait remarquer que, comme ceux-ci varient en fonction de la technologie de production d'électricité EEG, il serait nécessaire d'établir les différents types d'électricité EEG qui ont été effectivement importés, et en quelles quantités, afin d'appliquer ces formes de soutien aux importations. Toutefois, l'Allemagne ayant expliqué que les données relatives aux importations réelles d'électricité EEG n'étaient pas disponibles, il n'est pas possible de mesurer la discrimination en appliquant le tarif de rachat ou la prime de marché spécifique au montant correspondant des importations.
- (241) En revanche, l'avantage résultant du «privilege électricité verte» peut être calculé plus aisément: l'Allemagne a indiqué que cet avantage était dans la pratique inférieur à 4 ct/kWh et ce, parce que les fournisseurs d'électricité qui demandent à bénéficier du privilège ne reçoivent la réduction de 2 ct/kWh sur l'ensemble de leur portefeuille que si au moins 50 % de l'électricité provient de sources d'énergie renouvelables. Afin d'éviter ou de réduire le risque de manquer de peu cet objectif de 50 % (auquel cas la totalité du prélèvement EEG serait due sur l'ensemble du portefeuille), les fournisseurs d'électricité achètent de l'électricité EEG avec une marge de sécurité, à savoir au-delà des 50 % requis, et parfois jusqu'à 60 %. Dans ce cas, afin de calculer l'avantage de coût qui peut éventuellement être répercuté sur les producteurs d'électricité SER, la réduction du prélèvement EEG obtenue pour l'ensemble du portefeuille, c'est-à-dire la réduction de 2 ct/kWh, doit être divisée par une part d'électricité SER supérieure. Pour une part de 60 % par exemple, l'avantage de coût réel qui pourrait être répercuté ne serait pas de 4 ct/kWh, mais de simplement 3,3 ct/kWh. En moyenne, l'avantage maximal résultant du «privilege électricité verte» s'est élevé à 3,8 ct/kWh en 2012, à 3,2 ct/kWh en 2013 et à 3,9 ct/kWh en 2014.
- (242) Il semble que le «privilege électricité verte» ait été légèrement supérieur au prélèvement EEG en 2012, mais inférieur à ce dernier pour les années 2013 et 2014. Il semble également que le «privilege électricité verte» ait été inférieur à l'avantage inclus dans certains tarifs de rachat (après déduction du prix du marché), par exemple pour l'énergie solaire, mais supérieur à l'avantage inclus dans d'autres tarifs de rachat, par exemple pour l'énergie éolienne. Cependant, même si le privilège peut dans une certaine mesure conduire à sous-estimer l'ampleur réelle de la discrimination, il faut garder à l'esprit que les montants des garanties d'origine exagèrent l'ampleur des importations. Par conséquent, selon la Commission, la méthode utilisée par l'Allemagne (décrite aux considérants 238 et suivants) est appropriée. L'avantage résultant du «privilege électricité verte», considéré conjointement avec les données chiffrées relatives aux garanties d'origine importées, peut être considéré comme une approximation raisonnable de la mesure dans laquelle l'électricité EEG importée a fait l'objet d'une discrimination en vertu de la loi EEG de 2012.
- (243) À la lumière des valeurs des importations d'électricité EEG admissible définies au considérant 237 et des valeurs du «privilege électricité verte» définies au considérant 241, le montant devant être réinvesti atteint 50 millions d'EUR ⁽¹¹⁶⁾. Par conséquent, la Commission considère que l'engagement de l'Allemagne d'investir 50 millions d'EUR (voir le considérant 19) dans des interconnexions et des projets énergétiques européens remédie à la discrimination historique potentielle qui découle des articles 30 et 110 du traité.

8. LANGUE FAISANT FOI

- (244) Comme mentionné à la section 1 de la présente décision, l'Allemagne a renoncé à son droit à ce que la présente décision soit adoptée en allemand. Le texte en langue anglaise est dès lors le seul faisant foi.

9. CONCLUSION ET RÉCUPÉRATION

- (245) Étant donné qu'il a été remédié à la violation historique des articles 30 et 110 du traité par le prélèvement EEG, la Commission conclut que le soutien aux producteurs d'électricité EEG, qui a été jugé compatible avec le marché intérieur aux considérants 187 et 200 de la décision d'ouverture, est également compatible avec le marché intérieur en ce qui concerne son mécanisme de financement.
- (246) La Commission conclut que l'Allemagne a illégalement mis en œuvre l'aide destinée au soutien de la production d'électricité EEG et aux gros consommateurs d'énergie, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité.
- (247) L'aide devrait être récupérée dans la mesure où elle est incompatible avec le marché intérieur.
- (248) La récupération ne devrait couvrir que les réductions du prélèvement EEG accordées pour les années 2013 et 2014 (ci-après les «années concernées»).

⁽¹¹⁶⁾ 19,7 (pour 2012) + 9,1 (pour 2013) + 21,3 (pour 2014) = 50,1 millions d'EUR.

- (249) Les montants à récupérer devraient être limités, pour chacune des années concernées, à la différence entre le montant compatible avec le marché intérieur pour cette année, tel que déterminé selon les considérants 251, 252 et 253, et le montant du prélèvement EEG qui a été effectivement payé par le bénéficiaire au cours de l'année concernée.
- (250) Le montant du prélèvement EEG qui a été effectivement payé par le bénéficiaire au cours de l'année concernée est, en principe, obtenu en appliquant le prélèvement réduit pour cette année à la consommation d'électricité du bénéficiaire lors de la même année. Toutefois, afin d'accélérer la récupération et étant donné que les données relatives à la consommation pour les années concernées ne sont pas encore disponibles pour toutes les entreprises concernées par la récupération, l'Allemagne utilisera dans un premier temps la consommation d'électricité qui a été présentée dans les demandes, pour calculer un montant provisoire à récupérer, lequel devra être récupéré immédiatement. Dans un deuxième temps, l'Allemagne appliquera les données relatives à la consommation réelle pour les années concernées afin de déterminer les montants définitifs à récupérer et de prendre les mesures qui s'imposent pour veiller à la récupération ou au remboursement sur la base de ces montants définitifs (cette deuxième étape de la procédure de récupération est désignée comme le «mécanisme de correction»).
- (251) La première étape pour déterminer le montant compatible avec le marché intérieur consiste à appliquer la section 3.7.2 des lignes directrices de 2014. L'entreprise qui a bénéficié de la réduction doit exercer ses activités dans les secteurs énumérés à l'annexe 3 des lignes directrices de 2014 (point 185 de celles-ci) ou, à défaut, elle doit présenter une électro-intensité d'au moins 20 % et relever d'un secteur affichant une intensité des échanges d'au moins 4 % au niveau de l'Union, même si elle n'appartient pas à un secteur mentionné à l'annexe 3 des lignes directrices de 2014 (point 186 des lignes directrices de 2014). Pour l'application du point 186 des lignes directrices de 2014, comme expliqué au considérant 202, les données présentées dans les demandes introduites pour les années concernées peuvent être utilisées.
- (252) En outre, si l'entreprise est admissible sur la base du considérant 251, elle doit acquitter au moins 15 % des coûts supplémentaires sans réduction (point 188 des lignes directrices de 2014). Toutefois, le montant à acquitter peut être limité pour une entreprise à 4 % de la valeur ajoutée brute de l'entreprise concernée. De plus, pour les entreprises dont l'électro-intensité est d'au moins 20 %, le montant à acquitter peut être limité à 0,5 % de la valeur ajoutée brute de l'entreprise concernée (point 189 des lignes directrices de 2014). Pour l'application du point 189 des lignes directrices de 2014, comme expliqué au considérant 202, les données présentées dans les demandes introduites pour les années concernées peuvent être utilisées. Si l'entreprise n'est pas admissible sur la base du considérant 251, le montant à acquitter est, en vertu de la section 3.7.2 des lignes directrices de 2014, en principe équivalent au prélèvement EEG sans réduction, sous réserve de la règle transitoire prévue au point 197 des lignes directrices de 2014.
- (253) Si, pour l'une des années concernées, le montant à acquitter déterminé sur le fondement du considérant 252 est supérieur au montant qui a été effectivement payé par le bénéficiaire au cours de cette année, les dispositions du plan d'adaptation s'appliqueront comme indiqué au considérant 212: pour 2013, le montant compatible avec le marché intérieur ne devrait pas excéder 125 % du prélèvement qui a été effectivement payé en 2013 (c'est-à-dire la même année). Pour 2014, le montant compatible avec le marché intérieur ne devrait pas excéder 150 % du prélèvement qui a été effectivement payé en 2013 (c'est-à-dire l'année précédente). Comme expliqué au considérant 250, le prélèvement qui a été effectivement payé en 2013 et 2014 peut, pour la détermination du montant provisoire à récupérer, être fondé sur les données relatives à la consommation d'électricité qui ont été incluses dans la demande introduite par l'entreprise pour bénéficier de la réduction en 2013 et 2014. Aux fins du mécanisme de correction, les données relatives à la consommation d'électricité réelle pour 2013 et 2014 seront utilisées dès qu'elles seront disponibles.
- (254) Si le montant à acquitter déterminé sur le fondement des considérants 251, 252 et 253 n'est pas supérieur au montant qui a été effectivement payé par le bénéficiaire au cours de l'une des années concernées, aucune récupération ne s'impose.
- (255) Lorsque le montant total de l'aide reçue par un bénéficiaire est inférieur à 200 000 EUR et lorsque l'aide remplit tous les autres critères du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission⁽¹¹⁷⁾ ou du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission⁽¹¹⁸⁾, cette aide est considérée comme ne constituant pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité et ne doit dès lors pas être récupérée.
- (256) Lorsque le montant total de l'aide reçue par un bénéficiaire est supérieur à 200 000 EUR et lorsqu'un montant de cette aide inférieur à 200 000 EUR doit être récupéré, le règlement (CE) n° 1998/2006 et le règlement (UE) n° 1407/2013 ne s'appliquent pas, étant donné que l'aide concerne les mêmes coûts admissibles et que le cumul est par conséquent exclu [article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1407/2013 et article 2, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1998/2006]. Ces montants doivent dès lors être récupérés.

⁽¹¹⁷⁾ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis (JO L 352 du 24.12.2013, p. 1).

⁽¹¹⁸⁾ Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

(257) La Commission a par ailleurs examiné s'il existait des obstacles à la récupération conformément à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999. Comme décrit au considérant 172, certaines parties intéressées ont déclaré que l'ajustement en 2013 et 2014 devrait être le plus faible possible, afin de préserver la confiance légitime des bénéficiaires, et qu'aucune récupération ne devrait avoir lieu. Toutefois, pour les raisons exposées aux considérants 146 et suivants, la décision de la Commission dans l'affaire NN 27/00 ne saurait donner lieu à une confiance légitime de la part des bénéficiaires, étant donné que la loi EEG de 2012 est différente de la loi EEG de 2000, qu'elle a été adoptée plus de dix ans après et qu'en particulier, la BesAR n'existait pas dans la loi EEG de 2000,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État en faveur du soutien à la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et de gaz de mine, y compris son mécanisme de financement, qui a été octroyée en vertu de la *Erneuerbare-Energien-Gesetz* de 2012 (ci-après la «loi EEG de 2012»), illégalement appliquée par l'Allemagne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité, est compatible avec le marché intérieur sous réserve de l'exécution par l'Allemagne de l'engagement exposé à l'annexe I.

Article 2

La Commission accepte le plan d'adaptation présenté par l'Allemagne pour les années 2013 et 2014, tel qu'exposé à l'annexe II.

Article 3

1. L'aide d'État consistant en des réductions du prélèvement destiné à financer le soutien apporté à l'électricité produite à partir de sources renouvelables (ci-après le «prélèvement EEG») au cours des années 2013 et 2014 en faveur des gros consommateurs d'énergie (*Besondere Ausgleichsregelung*, ci-après la «BesAR»), illégalement appliquée par l'Allemagne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité, est compatible avec le marché intérieur pour autant qu'elle relève de l'une des quatre catégories exposées au présent paragraphe.

Lorsque l'aide d'État a été accordée à une entreprise qui relève d'un secteur mentionné à l'annexe 3 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (ci-après les «lignes directrices de 2014»), elle est compatible avec le marché intérieur si l'entreprise a acquitté au moins 15 % des coûts supplémentaires encourus par les fournisseurs d'électricité en raison des obligations d'acheter de l'énergie produite à partir de sources renouvelables qui sont ensuite répercutés sur leurs clients. Si l'entreprise a acquitté moins de 15 % de ces coûts supplémentaires, l'aide d'État est néanmoins compatible avec le marché intérieur si l'entreprise a acquitté un montant correspondant à au moins 4 % de sa valeur ajoutée brute ou, pour les entreprises présentant une électro-intensité d'au moins 20 %, à au moins 0,5 % de sa valeur ajoutée brute.

Lorsque l'aide d'État a été accordée à une entreprise qui ne relève pas d'un secteur mentionné à l'annexe 3 des lignes directrices de 2014 mais qui présentait une électro-intensité d'au moins 20 % en 2012 et relevait, cette année-là, d'un secteur affichant une intensité des échanges d'au moins 4 % au niveau de l'Union, elle est compatible avec le marché intérieur si l'entreprise a acquitté au moins 15 % des coûts supplémentaires encourus par les fournisseurs d'électricité en raison des obligations d'acheter de l'énergie produite à partir de sources renouvelables qui sont ensuite répercutés sur les consommateurs d'électricité. Si l'entreprise a acquitté moins de 15 % de ces coûts supplémentaires, l'aide d'État est néanmoins compatible avec le marché intérieur si l'entreprise a acquitté un montant correspondant à au moins 4 % de sa valeur ajoutée brute ou, pour les entreprises présentant une électro-intensité d'au moins 20 %, à au moins 0,5 % de sa valeur ajoutée brute.

Lorsque l'aide d'État a été accordée à une entreprise éligible au bénéfice d'une aide d'État compatible avec le marché intérieur sur la base du deuxième ou du troisième alinéa, mais lorsque le montant du prélèvement EEG payé par cette entreprise n'a pas atteint le niveau requis par ces alinéas, les parts suivantes de l'aide sont compatibles avec le marché intérieur:

- a) pour 2013, la part de l'aide qui excède 125 % du prélèvement que l'entreprise a effectivement payé en 2013;
- b) pour 2014, la part de l'aide qui excède 150 % du prélèvement que l'entreprise a effectivement payé en 2013.

Lorsque l'aide d'État a été accordée à une entreprise non admissible au bénéfice d'une aide d'État compatible avec le marché intérieur sur la base du deuxième ou du troisième alinéa, et lorsque l'entreprise a acquitté moins de 20 % des coûts supplémentaires du prélèvement sans réduction, les parts suivantes de l'aide sont compatibles avec le marché intérieur:

- a) pour 2013, la part de l'aide qui excède 125 % du prélèvement que l'entreprise a effectivement payé en 2013;
 - b) pour 2014, la part de l'aide qui excède 150 % du prélèvement que l'entreprise a effectivement payé en 2013.
2. Toute aide qui n'est pas couverte par le paragraphe 1 est incompatible avec le marché intérieur.

Article 4

Les aides individuelles accordées sur la base des régimes d'aides visés aux articles 1^{er} et 3 ne constituent pas une aide si, lors de leur octroi, elles remplissaient les conditions prévues par le règlement adopté en vertu de l'article 2 du règlement (CE) n° 994/98 du Conseil ⁽¹¹⁹⁾ qui était applicable au moment de l'octroi des aides.

Article 5

Les aides individuelles accordées sur la base des régimes d'aides visés aux articles 1^{er} et 3 qui, lors de leur octroi, remplissaient les conditions prévues par le règlement adopté en vertu de l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 994/98, ou par tout régime d'aides approuvé, sont compatibles avec le marché intérieur, jusqu'à concurrence des intensités d'aide maximales applicables à ce type d'aide.

Article 6

1. L'Allemagne procède à la récupération auprès des bénéficiaires des aides incompatibles avec le marché intérieur visées à l'article 3, paragraphe 2, selon la méthode décrite à l'annexe III.
2. Les montants à récupérer comprennent les intérêts produits depuis la date à laquelle ces montants ont été mis à la disposition des bénéficiaires jusqu'à celle de leur récupération effective.
3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽¹²⁰⁾.
4. L'Allemagne annule tous les paiements en cours de l'aide octroyée au titre du régime visé à l'article 3, paragraphe 2, avec effet à la date d'adoption de la présente décision.

Article 7

1. La récupération de l'aide incompatible avec le marché intérieur visée à l'article 3, paragraphe 2, est immédiate et effective.
2. L'Allemagne garantit l'exécution de la présente décision dans les quatre mois de la date de sa notification en procédant à la récupération de l'aide incompatible octroyée.
3. Lorsque l'Allemagne procède uniquement à la récupération des montants provisoires à récupérer visés au paragraphe 4 de l'annexe III, elle garantit l'exécution du mécanisme de correction décrit audit paragraphe dans l'année qui suit la date de notification de la présente décision.

Article 8

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) la liste des bénéficiaires des aides visées à l'article 3, paragraphes 1 et 2, ainsi que le montant total des aides reçues par chacun d'eux au titre du régime;

⁽¹¹⁹⁾ Règlement (CE) n° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (JO L 142 du 14.5.1998, p. 1).

⁽¹²⁰⁾ 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).

- b) le montant total provisoire (principal et intérêts) à récupérer auprès de chaque bénéficiaire;
- c) une description détaillée des mesures déjà prises et de celles envisagées pour se conformer aux exigences de la présente décision, y compris l'engagement exposé à l'annexe I;
- d) des documents prouvant que les bénéficiaires ont reçu l'ordre de rembourser les aides et que l'engagement exposé à l'annexe I est respecté.

2. L'Allemagne tient la Commission informée du déroulement de l'application des mesures nationales de mise en œuvre de la présente décision jusqu'à ce que l'intégralité de l'aide visée à l'article 3, paragraphe 2 ait été récupérée et que l'engagement exposé à l'annexe I ait été pleinement exécuté. Elle communique sans délai, sur simple demande de la Commission, toute information concernant les mesures déjà prises et celles envisagées pour se conformer aux exigences de la présente décision. Elle fournit également des informations détaillées sur les montants des aides et des intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires.

Article 9

L'Allemagne s'est engagée à réinvestir 50 millions d'EUR dans des interconnexions et dans des projets énergétiques européens. Elle tient la Commission informée de la mise en œuvre de cet engagement.

Article 10

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

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 2014.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

ANNEXE I

ENGAGEMENT COMMUNIQUÉ PAR L'ALLEMAGNE LE 7 JUILLET 2014

«Question des articles 110 et 30 pour les installations existantes et *Grünstromprivileg* (loi EEG de 2012)

Pour l'EEG de 2012, une solution globale pourrait être trouvée pour le *Grünstromprivileg* ainsi que pour la question des articles 30 et 110. Cette solution consisterait à réinvestir dans des interconnexions ou dans des projets énergétiques européens similaires le montant estimé de la discrimination alléguée. Ce réinvestissement pourrait être réalisé parallèlement à l'avancement du projet concerné. À la lumière des chiffres communiqués par l'Allemagne, le réinvestissement devrait s'élever à 50 millions d'EUR pour la période allant de janvier 2012 à juillet 2014. À nouveau, l'Allemagne propose cet engagement sans préjudice de sa position juridique (absence de discrimination).»

ANNEXE II

ENGAGEMENT COMMUNIQUÉ PAR L'ALLEMAGNE LE 4 JUILLET 2014

«Die Rückforderung bezogen auf ein Unternehmen ergibt sich aus der Differenz der entsprechenden EEG-Kosten nach Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien (EEAG) und der nach EEG 2012 bemessenen EEG-Kosten. Dabei begrenzt der Anpassungsplan die nach EEAG zu leistende Zahlung auf max. 125 % (für 2013) bzw. max. 150 % (für 2014) der nach EEG 2012 für 2013 geleisteten EEG-Zahlung (vgl. folgende schematische Darstellung). Negative Rückforderungsbeträge werden nicht berücksichtigt.

Schematische Darstellung der Berechnung

$$\text{Rückforderung}_{2013} = Z(\text{Anpassplan})_{2013} - Z(\text{EEG2012})_{2013}$$

$$\text{Mit: } Z(\text{Anpassplan})_{2013} = \text{Minimum von } Z(\text{EEAG}) \text{ und } 125 \% \times Z(\text{EEG2012})_{2013}$$

Rückforderung₂₀₁₃: Rückforderung für das Jahr 2013

Z(Anpassplan)₂₀₁₃: Zahlung gemäß Anpassungsplan für 2013

Z(EEAG)₂₀₁₃: Zahlung gemäß EEAG für 2013

Z(EEG2012)₂₀₁₃: Für 2013 nach EEG2012 tatsächlich geleistete EEG-Zahlung

Aufgrund der Dringlichkeit einerseits und zur Begrenzung des ohnehin als sehr hoch einzuschätzenden administrativen Aufwandes andererseits ist es nötig, für die Berechnung der unternehmensbezogenen Rückforderungsbeträge ausschließlich auf dem BAFA schon vorliegende Zahlen zurückzugreifen. (*) Daher werden die spezifischen Unternehmensdaten (Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen, Strombezugsmenge, Stromkosten) der Anträge für 2013 bzw. 2014 verwendet ("Bescheiddaten"), die sich auf das entsprechende Nachweisjahr beziehen (maßgebendes Geschäftsjahr des Unternehmens in 2011 (Voraussetzungsjahr) für Begrenzung in 2013 (Begrenzungsjahr); maßgebendes Geschäftsjahr des Unternehmens in 2012 für Begrenzung in 2014). Demzufolge wird für die Berechnung u. a. jeweils die spezifische Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen verwendet, da die Daten für die Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten nicht vorliegen. Weiterhin erfordert diese Vorgehensweise, dass der gesamte Berechnungsvergleich auf der angemeldeten Strombezugsmenge im Voraussetzungsjahr beruht, die von der in dem betreffenden Begrenzungsjahr tatsächlich verbrauchten Strommenge abweicht.

Jahresbezug der verwendeten Werte:

	Bescheid für 2013	Bescheid für 2014
Bruttowertschöpfung (zu Marktpreisen)	2011	2012
Strommenge	2011	2012
Stromkosten	2011	2012»

(*) Note de bas de page d'origine: "Die unternehmensbezogenen Daten des Jahres 2013 liegen dem BAFA nicht vor. Unternehmensbezogene Daten des Jahres 2014 existieren naturgemäß noch nicht."

Traduction

«La récupération [le montant à récupérer] à l'égard d'une entreprise donnée est la différence entre les coûts pertinents de l'électricité EEG tels que déterminés sur la base des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (ci-après les "lignes directrices de 2014" et "EEAG" dans le tableau ci-dessous) et les coûts de l'électricité EEG tels que déterminés sur la base de la loi EEG de 2012. À cet égard, le plan d'adaptation limite le paiement à acquitter sur la base des lignes directrices de 2014 à un maximum de 125 % (pour l'année 2013) et à un maximum de 150 % (pour l'année 2014) du paiement effectué pour l'année 2013 en vertu de la loi EEG de 2012 (voir le diagramme). Les montants à récupérer négatifs ne sont pas pris en compte.

Méthode de calcul du montant à récupérer

$$\text{Récupération}_{2013} = \text{P(plan d'adaptation)}_{2013} - \text{P(EEG2012)}_{2013}$$

$$\text{P(plan d'adaptation)}_{2013} = \text{Minimum de P(EEAG) et } 125 \% * \text{P(EEG2012)}_{2013}$$

Récupération₂₀₁₃: montant à récupérer pour l'année 2013

P(plan d'adaptation)₂₀₁₃: paiement dû en vertu du plan d'adaptation pour 2013

P(EEAG)₂₀₁₃: paiement dû en vertu des lignes directrices de 2014 pour 2013

P(EEG2012)₂₀₁₃: paiement réel acquitté en vertu de la loi EEG de 2012 pour 2013

Compte tenu de l'urgence, et afin de limiter l'effort administratif, qui devrait être très important selon les estimations, il y a lieu de calculer les montants à récupérer auprès des entreprises uniquement sur la base des données déjà à la disposition du BAFA (*). Il sera dès lors fait usage des données propres aux entreprises (concernant la valeur ajoutée brute aux prix du marché, la consommation d'électricité et les coûts de l'électricité) qui ont été présentées dans les demandes introduites par les entreprises pour 2013 et 2014, mais qui correspondent à l'année pour laquelle des preuves devaient être communiquées (c'est-à-dire l'exercice 2011 pour une réduction accordée en 2013 et l'exercice 2012 pour une réduction accordée en 2014). Par conséquent, le calcul repose sur la valeur ajoutée brute aux prix du marché, puisque les données concernant la valeur ajoutée brute au coût des facteurs ne sont pas disponibles. En outre, le calcul comparé doit être fondé sur les données relatives à la consommation d'électricité qui ont été présentées dans les demandes et qui correspondent à l'année pour laquelle des preuves devaient être communiquées. Ces données sur la consommation d'électricité sont différentes des données sur l'électricité qui a été effectivement consommée au cours de l'année concernée par la réduction.

Années de référence des valeurs utilisées:

	Décision du BAFA pour 2013	Décision du BAFA pour 2014
Valeur ajoutée brute aux prix du marché	2011	2012
Électricité consommée	2011	2012
Coûts de l'électricité	2011	2012 »

(*) Note de bas de page d'origine: "Le BAFA ne dispose pas des données propres aux entreprises pour 2013. Il n'en existe pas encore pour 2014."

ANNEXE III

MÉTHODE DE RÉCUPÉRATION

1. La récupération ne couvre que les réductions du prélèvement EEG accordées pour les années 2013 et 2014 (ci-après les «années concernées»).

2. Le montant à récupérer est équivalent, pour chacune des années concernées, à la différence entre le montant compatible avec le marché intérieur pour cette année, tel que déterminé selon les paragraphes 5 à 8, et le montant du prélèvement EEG qui a été effectivement payé par le bénéficiaire au cours de l'année concernée, tel que déterminé selon les paragraphes 3 et 4.

Montant du prélèvement EEG qui a été effectivement payé par le bénéficiaire au cours de l'année concernée

3. Le montant du prélèvement EEG qui a été effectivement payé par le bénéficiaire au cours de l'année concernée est obtenu en appliquant le prélèvement réduit pour cette année à la consommation d'électricité du bénéficiaire lors de la même année.

4. Par dérogation au paragraphe 3, l'Allemagne peut, dans un premier temps, utiliser la consommation d'électricité qui a été présentée dans la demande du bénéficiaire pour l'année concernée afin de calculer un montant provisoire à récupérer. Dans ce cas, le montant provisoire à récupérer est récupéré sans délai et, dans un deuxième temps, l'Allemagne détermine le montant définitif à récupérer sur la base des données relatives à la consommation réelle et prend les mesures qui s'imposent pour veiller à la récupération ou au remboursement sur la base de ce montant définitif («mécanisme de correction»).

Montant compatible avec le marché intérieur

5. Si le bénéficiaire exerce ses activités dans les secteurs énumérés à l'annexe 3 des lignes directrices de 2014 (point 185 des lignes directrices de 2014), ou s'il présente une électro-intensité d'au moins 20 % et relève d'un secteur affichant une intensité des échanges d'au moins 4 % au niveau de l'Union, même si ce secteur n'est pas mentionné à l'annexe 3 des lignes directrices de 2014 (point 186 des lignes directrices de 2014), il est admissible à l'aide sous forme de réductions des coûts générés par le financement du soutien apporté à l'électricité produite à partir de sources renouvelables. Pour l'application du point 186 des lignes directrices de 2014, les données présentées dans la demande introduite pour l'année concernée peuvent être utilisées.

6. Si le bénéficiaire est admissible sur la base du paragraphe 5, le montant compatible avec le marché intérieur est équivalent à 15 % du prélèvement EEG sans réduction (point 188 des lignes directrices de 2014). Toutefois, le montant compatible avec le marché intérieur peut être limité pour une entreprise à 4 % de la valeur ajoutée brute de l'entreprise concernée. De plus, pour les entreprises dont l'électro-intensité est d'au moins 20 %, le montant compatible avec le marché intérieur peut être limité à 0,5 % de la valeur ajoutée brute de l'entreprise concernée (point 189 des lignes directrices de 2014). Pour l'application du point 189 des lignes directrices de 2014, les données présentées dans la demande introduite pour l'année concernée peuvent être utilisées.

7. Si le bénéficiaire n'est pas admissible sur la base du paragraphe 5, le montant compatible avec le marché intérieur est équivalent à 20 % du prélèvement EEG sans réduction (point 197 des lignes directrices de 2014).

8. Si, pour l'une des années concernées, le montant compatible avec le marché intérieur déterminé sur le fondement des paragraphes 6 et 7 est supérieur au montant du prélèvement EEG qui a été effectivement payé par le bénéficiaire au cours de l'année concernée, le montant compatible avec le marché intérieur est limité comme suit:

- a) pour 2013, le montant compatible avec le marché intérieur n'excède pas 125 % du montant du prélèvement EEG qui a été effectivement payé par le bénéficiaire en 2013 (c'est-à-dire la même année);
- b) pour 2014, le montant compatible avec le marché intérieur n'excède pas 150 % du montant du prélèvement EEG qui a été effectivement payé par le bénéficiaire en 2013 (c'est-à-dire l'année précédente).

DÉCISION (UE) 2015/1586 DE LA COMMISSION**du 26 février 2015****concernant la mesure SA.35388 (13/C) (ex 13/NN et ex 12/N) — Pologne — Reconversion de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo***[notifiée sous le numéro C(2015) 1281]***(Le texte en langue polonaise 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,

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽¹⁾,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE**1.1. Procédure suivie par la Commission**

- (1) Par lettre du 7 septembre 2012, les autorités polonaises ont notifié à la Commission, pour des raisons de sécurité juridique, leur projet de financer la reconversion d'un aéroport militaire situé près de Gdynia (nord de la Pologne) en aéroport civil. Cette mesure a été enregistrée sous le numéro SA.35388.
- (2) Par lettres des 7 novembre 2012 et 6 février 2013, la Commission a demandé des éclaircissements sur la mesure notifiée. Le 7 décembre 2012 et le 15 mars 2013, les autorités polonaises ont transmis des renseignements complémentaires. Les services de la Commission et des représentants de la Pologne se sont rencontrés le 17 avril 2013. Pendant cette réunion, les autorités polonaises ont confirmé que le financement notifié avait déjà été accordé de manière irrévocable.
- (3) Par lettre du 15 mai 2013, la Commission a informé les autorités polonaises qu'elle entendait transférer cette affaire vers le registre des aides non notifiées, puisqu'une majeure partie du financement notifié avait déjà été octroyée de manière irrévocable. Par lettre du 16 mai 2013, les autorités polonaises ont présenté des informations complémentaires.
- (4) Par lettre du 2 juillet 2013, la Commission a communiqué aux autorités polonaises sa décision d'ouvrir la procédure visée à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ⁽²⁾ (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure») à l'égard du financement accordé à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. (ci-après «Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o.» ou «exploitant de l'aéroport») par la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo. Le 6 août 2013, les autorités polonaises ont présenté leurs observations concernant la décision d'ouvrir la procédure.
- (5) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽³⁾. La Commission a demandé aux parties intéressées de présenter leurs observations sur cette mesure dans un délai d'un mois à compter de la date de publication.

⁽¹⁾ JO C 243 du 23.8.2013, p. 25.

⁽²⁾ Le 1^{er} décembre 2009, les articles 87 et 88 du traité CE sont devenus, respectivement, les articles 107 et 108 du TFUE. Dans les deux cas, les dispositions sont identiques en substance. Aux fins de la présente décision, les références faites aux articles 107 et 108 du TFUE s'entendent, s'il y a lieu, comme faites, respectivement, aux articles 87 et 88 du traité CE. Le TFUE a également introduit certaines modifications de terminologie, telles que le remplacement de «Communauté» par «Union» et de «marché commun» par «marché intérieur». La terminologie du TFUE sera utilisée dans la totalité de la présente décision.

⁽³⁾ La décision notifiée à la Pologne, enregistrée sous la référence C(2013) 4045 final, a fait l'objet d'une publication sommaire au JO C 243 du 23.8.2013, p. 25.

- (6) La Commission n'a reçu aucune observation de la part des parties intéressées, ce dont les autorités polonaises ont été informées par lettre du 9 octobre 2013.
- (7) Par lettre du 30 octobre 2013, la Commission a demandé des renseignements complémentaires, que les autorités polonaises lui ont fournis par lettres du 4 novembre 2013 et du 15 novembre 2013. Les services de la Commission et des représentants de la Pologne se sont rencontrés le 26 novembre 2013. Par lettres du 3 décembre 2013 et du 2 janvier 2014, les autorités polonaises ont communiqué des informations complémentaires.
- (8) Le 11 février 2014, la Commission a adopté la décision 2014/883/UE ⁽⁴⁾, dans laquelle elle constatait que l'aide d'État illégale accordée à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. et l'aide d'État que les autorités polonaises envisageaient d'octroyer à l'exploitant de l'aéroport étaient incompatibles avec le marché intérieur. Par la décision susvisée, la Commission ordonnait aux autorités polonaises de récupérer l'aide d'État versée à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o.

1.2. Procédures devant le Tribunal et processus de récupération de l'aide

- (9) Le 9 avril 2014 et le 16 avril 2014 respectivement, la commune de Kosakowo et la ville de Gdynia, conjointement avec l'exploitant de l'aéroport, ont attaqué la décision 2014/883/UE en justice, en demandant son annulation ⁽⁵⁾. Les requérantes faisaient valoir, entre autres, que la Commission avait inclus à tort dans le montant de l'aide à récupérer le financement d'activités relevant d'une tâche d'intérêt public.
- (10) Le 8 et le 9 avril 2014 respectivement, la ville de Gdynia, conjointement avec l'exploitant de l'aéroport, et la commune de Kosakowo ont introduit des demandes en référé dans les affaires susvisées.
- (11) Le 7 mai 2014, le Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ (tribunal d'arrondissement de Gdańsk Nord) a ordonné la liquidation judiciaire de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Tous les créanciers ont été invités à produire leurs créances dans un délai de trois mois. Le 5 juin 2014, la commune de Kosakowo a déclaré une créance de 6 280 000 PLN (environ 1 570 000 EUR), plus les intérêts. Le 22 août 2014, la ville de Gdynia a déclaré une créance de 85 440 000 PLN (environ 21 360 000 EUR), plus les intérêts.
- (12) Par ordonnances du président du Tribunal du 20 août 2014, les demandes en référé ont été rejetées ⁽⁶⁾. Le président du Tribunal a notamment constaté que la décision 2014/883/UE ne pouvait pas être considérée comme la cause déterminante du préjudice résultant de la faillite de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., étant donné que la société s'était déclarée en faillite longtemps avant l'adoption par les autorités polonaises des mesures juridiquement contraignantes visant à l'exécution de la décision de la Commission.
- (13) Le 15 octobre 2014, les autorités polonaises sont intervenues dans les deux affaires au principal, soutenant que la décision 2014/883/UE devait être annulée dans la mesure où elle ordonnait la récupération de l'aide accordée à l'exploitant de l'aéroport et affectée au financement d'activités relevant d'une tâche d'intérêt public, comme décrit au point 3.1.1 de la décision d'ouvrir la procédure.
- (14) Selon les informations communiquées par les autorités polonaises, dans le cadre de la procédure de faillite en cours, un liquidateur judiciaire a été nommé pour la mise en liquidation de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo ⁽⁷⁾.

1.3. Retrait

- (15) Au cours de la procédure devant le Tribunal, il est apparu que l'aide État déclarée incompatible avec le marché intérieur par la décision 2014/883/UE comprenait certains investissements qui, selon la décision d'ouvrir la procédure, ne constituaient pas des aides d'État.

⁽⁴⁾ Décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 (13/C) (ex 13/NN et ex 12/N) — Pologne — Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo (JO L 357 du 12.12.2014, p. 51).

⁽⁵⁾ Recours enregistrés respectivement sous les références T-215/14 et T-217/14.

⁽⁶⁾ Ordonnance du président du Tribunal dans l'affaire T-215/14 R, Gmina Miasto Gdynia et Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/Commission, EU:T:2014:733, et ordonnance du président du Tribunal dans l'affaire T-217/14 R, Gmina Kosakowo/Commission, non encore publiées.

⁽⁷⁾ Lettres du président de l'Office de protection de la concurrence et des consommateurs (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) du 30 juin 2014 et du 8 janvier 2015.

- (16) Au considérant 25 de la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a reconnu que les investissements couvrant la construction de bâtiments pour une unité de pompiers, les fonctionnaires des douanes, les agents de sécurité de l'aéroport ainsi que les fonctionnaires de police et de surveillance des frontières et leur équipement relevaient d'une tâche d'intérêt public et, de ce fait, ne constituaient pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Par conséquent, ces investissements n'étaient pas couverts par la procédure formelle d'examen.
- (17) Cependant, dans la décision 2014/883/UE, la Commission note que, conformément à la législation polonaise, les exploitants d'aéroports sont obligés de financer de tels investissements à l'aide de ressources propres. Un opérateur économique privé tiendrait donc compte de tels coûts au moment de décider d'investir ou non dans un aéroport (comme le montrent les études présentées par les autorités polonaises) et le financement public de tels investissements pourrait constituer une aide d'État.
- (18) Puisque dans la décision d'ouvrir la procédure, il a été reconnu que les investissements couvrant la construction de bâtiments pour une unité de pompiers, les fonctionnaires des douanes, les agents de sécurité de l'aéroport ainsi que les fonctionnaires de police et de surveillance des frontières et leur équipement ne constituaient pas des aides d'État, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de remettre cette conclusion en question dans la décision définitive concernant cette mesure. Il convient donc d'abroger la décision 2014/883/UE et de la remplacer par la présente décision. Le dossier contenant tous les éléments nécessaires à l'appréciation de la mesure en question, il n'est pas nécessaire d'ouvrir une nouvelle procédure formelle d'examen.

2. DESCRIPTION DES MESURES D'AIDE ET MOTIFS JUSTIFIANT L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

2.1. Contexte de la procédure formelle d'examen

- (19) L'affaire porte sur le financement d'un nouvel aéroport civil dans la voïvodie de Poméranie, à la limite des communes de Gdynia et de Kosakowo, à 25 km de l'aéroport de Gdańsk ⁽⁸⁾. Ce nouvel aéroport est géré par la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., détenue à 100 % par les communes de Gdynia et de Kosakowo.
- (20) Le projet d'investissement en question vise à créer un deuxième aéroport en Poméranie sur la base des infrastructures de l'aéroport militaire situé à Kosakowo ⁽⁹⁾. Le nouvel aéroport doit être utilisé principalement par des prestataires de services d'aviation générale (par exemple jets privés, planeurs/avions légers de sport), des compagnies à bas coûts et des vols charters. Au moment de la notification, le démarrage de l'activité de l'aéroport était prévu pour le début de 2014. Selon un rapport réalisé par l'entreprise PricewaterhouseCoopers (ci-après «PWC») en 2012, le trafic de passagers prévu pour les premières années d'activité devait s'établir comme suit: environ [...] en 2014, [...] en 2017, [...] en 2020 et environ [...] en 2028.
- (21) La date de début du projet peut être fixée à avril 2005, lorsque les différentes autorités régionales, le ministère de la défense nationale et les représentants de l'aéroport de Gdańsk ⁽¹⁰⁾ ont signé une lettre d'intention concernant la création d'un nouvel aéroport en Poméranie sur la base des infrastructures de l'aéroport militaire de Kosakowo.
- (22) Conformément à cette lettre, la gestion du futur aéroport de Gdynia-Kosakowo devait être confiée à l'aéroport de Gdańsk. En août 2006, cette décision a été approuvée par le ministère des transports et le ministère de la défense nationale.

⁽⁸⁾ La distance en voiture entre les aéroports de Gdynia et de Gdańsk varie entre 26 et 29 km selon l'itinéraire choisi (sources: Google Maps, Bing Maps). L'aéroport de Gdańsk est la propriété de la société Port Lotniczy Gdańsk im. Lecha Wałęsy sp. z o.o., créée par des entités du secteur public, qui l'exploite. La structure du capital social de cette société se présente comme suit: commune de Gdańsk (32 %), voïvodie de Poméranie (32 %), entreprise publique Przedsiębiorstwo Państwowe «Porty Lotnicze» (31 %), ville de Sopot (3 %) et ville de Gdynia (2 %). L'aéroport Lech Wałęsa de Gdańsk (ci-après l'«aéroport de Gdańsk») est le troisième aéroport de Pologne par la taille. En 2012, il a accueilli 2 900 000 passagers (2 700 000 sur des lignes régulières et 200 000 sur des vols charters).

Huit compagnies aériennes offrent des services aériens réguliers à partir de Gdańsk (situation en janvier 2014): Wizzair (22 destinations), Ryanair (7 destinations), Eurolot (4 destinations), Lot (2 destinations), Lufthansa (2 destinations), SAS (2 destinations), Air Berlin (1 destination) et Norwegian (1 destination). Depuis l'ouverture d'un nouveau terminal en mai 2012, l'aéroport de Gdańsk dispose d'une capacité d'accueil de 5 000 000 passagers par an. Selon les informations transmises par les autorités polonaises, l'agrandissement du terminal (prévu en 2013-2015) portera la capacité d'accueil de l'aéroport à 7 000 000 passagers. Les investissements en faveur de l'aéroport de Gdańsk ont également été financés au moyen d'une aide d'État [voir la décision de la Commission de 2008 concernant l'aide d'État N 153/08 — 1 700 000 EUR (JO C 46 du 25.2.2009, p. 7); et la décision de la Commission de 2009 concernant l'aide d'État N 472/08, sur la base de laquelle les autorités polonaises ont octroyé environ 33 000 000 EUR à l'aéroport de Gdańsk (JO C 79 du 2.4.2009, p. 2)].

⁽⁹⁾ L'aéroport militaire existant, dénommé Gdynia-Oksywie, se trouve à la limite entre Gdynia et Kosakowo.

⁽¹⁰⁾ Le contrat a été signé par les autorités de la voïvodie de Poméranie, des villes de Gdańsk, Gdynia et Sopot et de la commune de Kosakowo, ainsi que par des représentants du gouvernement polonais (la voïvodie de Poméranie et des représentants du ministère de la défense nationale et du ministère des transports) et de l'aéroport de Gdańsk.

- (23) En juillet 2007, les autorités locales de Gdynia et de Kosakowo ont fondé une société dénommée Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. En décembre 2009, elles ont reçu l'accord du ministère des transports pour confier la responsabilité du nouvel aéroport à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o.
- (24) Le 10 juillet 2008, le Parlement polonais a adopté une modification ⁽¹¹⁾ de la loi du 30 mai 1996 sur l'administration de certains éléments relevant des biens du Trésor public ainsi que sur l'Agence des biens des forces armées (ci-après «loi du 30 mai 1996, telle que modifiée») permettant de reconvertir des bases aériennes militaires en aéroports civils.
- (25) Le 24 décembre 2008, le gouvernement polonais a adopté le règlement d'exécution de la loi du 30 mai 1996, telle que modifiée, (ci-après «règlement d'exécution»), comprenant une liste des aéroports militaires ou de leurs éléments qui peuvent être utilisés aux fins de la création ou de l'agrandissement d'aéroports civils. Dans le règlement d'exécution, l'aéroport militaire de Gdynia-Kosakowo (plus précisément ses éléments) figure sur la liste des aéroports militaires qui, conformément à la loi du 30 mai 1996, telle que modifiée, peuvent être loués à des autorités locales pour une période de 30 ans ou plus, uniquement aux fins de la création ou de l'extension d'un aéroport civil. La loi du 30 mai 1996, telle que modifiée, précise que les biens loués peuvent à leur tour faire l'objet d'un contrat de location, de cession de bail ou de prêt à usage conclu pour une période de 30 ans ou plus entre les autorités locales et l'entité qui crée l'aéroport civil ou l'exploite, si ce ne sont pas les autorités elles-mêmes qui créent l'aéroport.
- (26) Conformément à la loi 30 mai 1996, telle que modifiée, et au règlement d'exécution du 9 septembre 2010, le voïvode de Poméranie représentant le Trésor public a, par un contrat de prêt à usage conclu pour une période de 30 ans (allant du 9 septembre 2010 au 9 septembre 2040), remis à la commune de Kosakowo le terrain de 253 hectares sur lequel se situe l'aéroport militaire. Conformément aux dispositions contractuelles, la commune de Kosakowo est tenue de reverser au Fonds pour la modernisation des forces militaires 30 % des revenus provenant du bien faisant l'objet du prêt à usage ⁽¹²⁾.
- (27) Le 11 mars 2011, la commune de Kosakowo a loué le terrain, pour une période de 30 ans (jusqu'au 9 septembre 2040), à l'exploitant de l'aéroport, c'est-à-dire à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Le contrat de location détermine les droits et les obligations des parties, ainsi que le montant du loyer que l'exploitant de l'aéroport est tenu de verser à la commune de Kosakowo.
- (28) Le 11 mars 2011 également, les actionnaires (la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo) ont signé un contrat fixant les conditions de financement des investissements liés au démarrage de l'activité de l'aéroport civil. La ville de Gdynia s'est ainsi engagée à apporter, sur la période 2011-2013, un montant total de 59 000 000 PLN, tandis que la commune de Kosakowo s'engageait à fournir un apport en nature, sur la période 2011-2040, prenant la forme d'une conversion de dette en parts du capital social.
- (29) De plus, le 7 mars 2011, un contrat opérationnel a été conclu avec l'utilisateur militaire de l'aéroport, fixant les modalités d'exploitation commune de l'aéroport et de ses infrastructures par la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o et l'utilisateur militaire ⁽¹³⁾.

Le projet d'investissement ⁽¹⁴⁾

- (30) Compte tenu du fait que l'aéroport de Gdynia-Kosakowo existant (l'aéroport Gdynia-Oksywie) était initialement utilisé uniquement à des fins militaires, l'exploitant du nouvel aéroport a la possibilité d'utiliser les infrastructures existantes (une piste de décollage de 2 500 mètres de long, des voies de circulation, une aire de trafic, des dispositifs de navigation, etc.) Le coût total estimé de l'investissement relatif au projet de reconversion s'élève à 164 900 000 PLN (41 200 000 EUR ⁽¹⁵⁾) en termes nominaux et à 148 400 000 PLN (37 100 000 EUR) en termes réels. Le tableau 1 présente dans les grandes lignes le développement de l'aéroport, en quatre étapes. Selon les autorités polonaises, le coût total de l'investissement couvre aussi les investissements liés à la réalisation de tâches relevant de la mission des autorités publiques ⁽¹⁶⁾, dont le coût total s'élève à environ [...] millions de PLN [...] millions d'EUR) pour l'ensemble des quatre étapes de l'investissement.

⁽¹¹⁾ *Journal des lois (Dziennik Ustaw)* de 2008, n° 144, acte 901.

⁽¹²⁾ Cette obligation résulte de l'application de l'article 4h, paragraphe 2, de la loi du 30 mai 1996, telle que modifiée.

⁽¹³⁾ Le contrat opérationnel précise que la répartition des coûts d'exploitation fera l'objet d'un contrat distinct (paragraphe 5, point 5); il en va de même de la répartition des coûts d'investissement et d'entretien, qui fera l'objet de contrats distincts conclus par les parties avant tous nouveaux travaux d'investissement ou d'entretien (paragraphe 9, point 7).

⁽¹⁴⁾ Les coûts d'investissement mentionnés dans la présente partie sont tirés du projet d'investissement présenté par les autorités polonaises dans leur notification du 7 septembre 2012 et dans l'analyse du critère de l'investisseur privé en économie de marché de 2012 jointe à celle-ci.

⁽¹⁵⁾ Taux de change utilisé dans la présente décision: 1 EUR = 4 PLN; ce taux correspond au taux de change moyen annuel pour l'année 2010, calculé sur la base des taux de change hebdomadaires. Source: Eurostat.

⁽¹⁶⁾ Selon les autorités polonaises, les investissements incombant aux autorités publiques couvrent la construction de bâtiments pour une unité de pompiers, les fonctionnaires des douanes, les agents de sécurité de l'aéroport, ainsi que les fonctionnaires de police et de surveillance des frontières et leur équipement, la pose d'un système de vidéosurveillance autour de l'aéroport, etc.

Tableau 1

Coût nominal total de l'investissement dans l'aéroport de Gdynia-Kosakowo sur la période 2007-2030

Projet d'investissement		
	Coûts (Mio PLN)	Coûts (Mio PLN)
Étape I: 2007–2011	[...]	[...]
Travaux préparatoires (par exemple nettoyage du site, abattage d'arbres et démolition de bâtiments) et études de faisabilité, planification		
Étape II: 2012–2013	[...]	[...]
— Terminal (achèvement prévu en juin 2013 et utilisation initiale aux fins de services d'aviation générale) — Bâtiment hébergeant l'administration de l'aéroport et une unité de pompiers — Rénovation de l'aire de trafic — Infrastructures énergétiques, installation de feux de navigation et clôture autour de l'aéroport — Équipements destinés à l'entretien de l'aéroport et à la sécurité des opérations aériennes — Adaptation des équipements de navigation — Construction de routes d'accès, d'une station-service et d'un parking		
Étape III: 2014–2019	[...]	[...]
— Investissements nécessaires à l'accueil d'avions de plus grande taille (Boeing 737 ou Airbus A320, par exemple), comme le rallongement des pistes de circulation, les équipements pour l'entretien de l'aéroport et de l'aire de trafic — Autres investissements liés à l'accueil des passagers (construction d'un parking, par exemple)		
Étape IV: 2020–2030	[...]	[...]
— Extension du terminal — Extension du bâtiment pour l'administration de l'aéroport et du bâtiment destiné aux pompiers — Extension des aires de trafic, des voies de circulation et des parkings		
Coût total de l'investissement	164,90	41,02

Source: Renseignements transmis par les autorités polonaises.

Financement du projet d'investissement

- (31) Le projet d'investissement est financé par des apports en capital réalisés par les actionnaires publics (les communes de Gdynia et de Kosakowo). Ces apports doivent couvrir aussi bien les coûts d'investissement que les coûts d'exploitation liés au fonctionnement de l'aéroport au début de son exploitation (à savoir jusqu'en 2019). Les actionnaires publics prévoient qu'à partir de 2020, l'exploitant de l'aéroport générera des bénéfices et pourra ainsi autofinancer son activité.
- (32) Avant la notification du projet à la Commission (le 7 septembre 2012), les actionnaires publics de Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. avaient déjà convenu d'un apport d'une valeur totale d'environ 207 480 000 PLN ⁽¹⁷⁾ (environ 51 870 000 EUR), destiné à la réalisation du projet d'investissement et à la couverture des pertes de l'aéroport au cours de ses premières années d'exploitation. Sur la période 2007-2019, la ville de Gdynia devait fournir une contribution financière de 142 480 000 PLN (environ 35 620 000 EUR). La commune de Kosakowo a versé 100 000 PLN (25 000 EUR) au moment de la création de la société. Sur la

⁽¹⁷⁾ En termes nominaux.

période 2011-2040, elle devait également contribuer par des apports en nature d'un montant de 64 900 000 PLN (environ 16 200 000 EUR), en convertissant une partie du loyer annuel des terrains loués (que l'exploitant de l'aéroport est tenu de lui verser) en actions dans la société exploitant l'aéroport (voir le tableau 2).

Tableau 2

Financement du projet d'investissement par augmentation du capital

	Mio PLN	Mio EUR
Avant le 18 juin 2012		
Apports en capital en numéraire réalisés par la ville de Gdynia	60,73	15,18
Apports en capital en numéraire réalisés par la commune de Kosakowo	0,10	0,03
Conversion de créances en fonds propres par la commune de Kosakowo	3,98	1,00
Montant total de la contribution avant le 18 juin 2012	64,81	16,20
Prévisions pour la période après le 18 juin 2012		
Apports en numéraire réalisés par la ville de Gdynia	81,75	20,44
dont:		
en 2013	29,90	7,48
en 2014	[...]	[...]
en 2015	[...]	[...]
en 2016	[...]	[...]
en 2017	[...]	[...]
en 2018	[...]	[...]
en 2019	[...]	[...]
Conversion de créances en fonds propres par la commune de Kosakowo	60,92	15,23
dont:		
sur la période 2013-2039 (27*[...] PLN)	[...]	[...]
en 2040	[...]	[...]
Montant total de la contribution prévue après le 18 juin 2012	142,67	35,67
Montant total prévu des fonds propres de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o.	207,48	51,87

Source: Renseignements transmis par les autorités polonaises.

2.2. Motifs justifiant l'ouverture de la procédure formelle d'examen et appréciation préliminaire**2.2.1. Introduction**

(33) La décision d'ouvrir la procédure aborde les questions suivantes:

- premièrement, la question de savoir si le financement public du projet d'investissement respecte le critère de l'investisseur privé en économie de marché, notamment en ce qui concerne i) l'application de ce critère dans les délais, la méthodologie de l'application de ce critère, ainsi que ii) la question de savoir si l'étude du respect de ce critère, effectuée par les autorités polonaises, qui a permis d'établir une valeur actuelle nette (ci-après «VAN») ⁽¹⁸⁾ positive, a été fondée sur des hypothèses réalistes et crédibles,

⁽¹⁸⁾ La valeur actuelle nette indique si le revenu d'un projet dépasse les coûts (alternatifs) du capital. Le projet est considéré comme un investissement rentable économiquement s'il génère une VAN positive. Les investissements dont les revenus sont inférieurs aux coûts (alternatifs) du capital ne sont pas rentables économiquement. Les coûts (alternatifs) du capital se traduisent par le taux d'actualisation.

— deuxièmement, la question de savoir si l'aide au fonctionnement et à l'investissement accordée à l'aéroport de Gdynia peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur.

2.2.2. Application du critère de l'investisseur privé en économie de marché

- (34) En ce qui concerne la première question, la Commission a émis des doutes quant à la question de savoir si l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, effectuée en 2012, donc après l'adoption par les associés publics de la décision irrévocable de financer la reconversion de l'aéroport, peut être utilisée pour apprécier l'existence d'une aide d'État. Elle se demandait donc si le scénario alternatif, selon lequel le projet d'investissement devait être abandonné à partir de 2012, était juste.
- (35) Considérant que l'aéroport de Gdynia doit fonctionner selon un modèle d'entreprise analogue à celui de l'aéroport existant de Gdańsk (axé sur les compagnies à bas coûts, les vols charters et les services d'aviation générale), considérant aussi que l'aéroport de Gdańsk dispose toujours de capacités excédentaires qui, selon des projets existants, doivent encore être accrues et qu'il se situe à 25 km seulement de celui de Gdynia, la Commission a émis des doutes quant à la question de savoir si les prévisions de recettes de l'aéroport de Gdynia étaient fondées sur des hypothèses réalistes, notamment en ce qui concerne le niveau des taxes d'aéroport et le niveau du trafic de passagers. Elle a notamment observé que la redevance passagers prévue dans le plan d'entreprise de l'aéroport de Gdynia est plus élevée que celle appliquée à Gdańsk et dans d'autres aéroports régionaux polonais similaires, après déduction des remises et rabais commerciaux.
- (36) La Commission doutait également que le plan d'entreprise tienne compte de toutes les incitations (aide à la commercialisation, rabais et autres mesures incitant à développer des liaisons, etc.) qu'il était prévu que l'aéroport de Gdynia, ses actionnaires ou d'autres autorités régionales octroient directement pour encourager les compagnies aériennes à établir de nouvelles liaisons à partir de Gdynia.
- (37) Étant donné que le taux de croissance d'une entreprise n'est pas, par principe, supérieur à celui de l'économie dans laquelle l'entreprise opère (à savoir le taux de croissance du produit intérieur brut), la Commission a exprimé des doutes concernant le taux de croissance du chiffre d'affaires s'élevant à [...] % utilisé pour le calcul de la valeur terminale ⁽¹⁹⁾. Ce doute pèse directement sur l'évaluation de la rentabilité du projet d'investissement, parce que la valeur en capital du nouvel aéroport ne devient positive qu'en raison de la valeur terminale du projet à partir de 2040 (d'autant que les flux de trésorerie actualisés cumulés sur la période couverte par les prévisions 2010-2040 sont négatifs).
- (38) Eu égard à ce qui précède, la Commission a estimé que le financement du projet d'investissement par des fonds publics conférerait un avantage économique sélectif à l'exploitant de l'aéroport de Gdynia. Ce financement public a été accordé au moyen de ressources d'État, donc il est imputable à l'État. De plus, il fausse ou menace de fausser la concurrence et affecte les échanges entre États membres. Comme tous les critères cumulatifs visés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont remplis, la Commission a considéré que ledit financement public constituait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

2.2.3. Compatibilité de l'aide avec le marché intérieur

- (39) En ce qui concerne la deuxième question, la Commission doutait que l'aide au fonctionnement et à l'investissement accordée à l'exploitant de l'aéroport puisse être considérée comme compatible avec le marché intérieur.
- (40) En ce qui concerne l'aide à l'investissement, la Commission doutait que tous les critères applicables aux aides à l'investissement destinées aux aéroports, énoncés dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, soient remplis ⁽²⁰⁾. La Commission s'interrogeait notamment sur le fait que l'investissement en question remplisse un objectif d'intérêt commun clairement défini, qu'il soit nécessaire et proportionné et qu'il offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme. En outre, elle doutait que le développement des échanges ne soit pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

⁽¹⁹⁾ La valeur terminale est la valeur actuelle de tous les flux de trésorerie générés après la période de projection. Elle se fonde sur la prémisse que le projet sera toujours opérationnel et qu'il se développera conformément au taux de croissance prévu (en l'espèce, sur la base de la valeur en capital du gestionnaire de l'aéroport dans la dernière année du plan d'entreprise présenté).

⁽²⁰⁾ Communication de la Commission — 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).

- (41) En ce qui concerne l'aide au fonctionnement sous forme de financement des pertes d'exploitation de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. dans les premières années de son activité, la Commission a mis en doute qu'une telle aide puisse relever de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE. Elle doutait notamment que l'aide au fonctionnement en question puisse être considérée comme conforme aux lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 ⁽²¹⁾.

3. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES AUTORITÉS POLONAISES

3.1. Application du critère de l'investisseur privé en économie de marché et existence d'une aide

- (42) Les autorités polonaises maintiennent leur position en ce qui concerne la conformité du financement public des investissements en faveur de l'aéroport de Gdynia au critère de l'investisseur privé en économie de marché, ce qui implique que ce financement ne constitue pas une aide d'État. Les autorités évoquent à ce propos les études concernant le respect de ce critère effectuées pour les investissements au cours de la période 2010-2012. Les autorités polonaises font remarquer que toutes ces études ont permis d'établir une valeur actuelle nette positive et un taux de rentabilité interne ⁽²²⁾ (ci-après «TRI») supérieur au coût du capital.

3.1.1. Processus de prise de décision et solidité méthodologique de l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché

- (43) Les autorités polonaises expliquent que les pourparlers et les travaux concernant la reconversion de l'aéroport militaire de Gdynia-Kosakowo en aéroport civil ont commencé en 2005 déjà et impliquaient à l'époque d'autres partenaires (tels que l'aéroport de Gdańsk). Elles précisent en outre qu'en 2007, Gdynia et Kosakowo ont fondé une société sous la dénomination de Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. qui, à partir de cette date, est devenue responsable de cet investissement.
- (44) Au cours de la procédure, les autorités polonaises ont présenté trois études concernant le respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, réalisées par PWC. La première étude (datée du 16 juillet 2010, ci-après «étude de 2010») a été effectuée en juillet 2010. PWC l'a ensuite actualisée deux fois, en mai 2011 (datée du 13 mai 2011, ci-après «étude de 2011») et en juillet 2012 (datée du 13 juillet 2012, ci-après «étude de 2012»). Ces actualisations comprennent de nouvelles prévisions concernant le flux de passagers, des modifications relatives à l'ampleur du projet, aux montants des investissements, ainsi qu'à la méthodologie et aux données de base utilisées pour le calcul de la VAN (comme le bêta et le taux d'actualisation). En novembre 2013, les autorités polonaises ont en outre indiqué que de nouvelles sources de revenus (à savoir la vente de carburant et la prestation de services de navigation) augmenteraient la VAN du projet. À la date d'adoption de la décision d'ouvrir la procédure, les autorités polonaises n'avaient présenté que l'étude de 2012.
- (45) Les autorités polonaises fournissent aussi des éclaircissements concernant le calendrier du projet d'investissement de Gdynia et Kosakowo relatif à l'aéroport de Gdynia. Les autorités polonaises soulignent à ce propos que le processus d'investissement peut être divisé en deux phases de réalisation du projet.
- i. *Première phase (2007-2009) comprenant les travaux préparatoires et les études de faisabilité concernant la création du nouvel aéroport (étape I dans le tableau 1):*
- (46) Les autorités polonaises expliquent qu'au cours de la première phase, la société créée par Gdynia et Kosakowo a réalisé des tâches préparatoires (préparation du schéma directeur des investissements, élaboration des documents nécessaires à l'octroi du statut d'exploitant de l'aéroport, du rapport sur l'impact environnemental des investissements, de la documentation du projet, etc.).
- (47) Les autorités polonaises soutiennent qu'au cours de cette première phase, aucun investissement important de capitaux n'a été réalisé et que le financement public accordé à l'exploitant de l'aéroport était conforme aux règles sur les aides *de minimis* ⁽²³⁾. Les autorités polonaises indiquent qu'au 26 juin 2009, les apports en capital ont atteint au total 1 691 000 PLN (environ 423 000 EUR).

⁽²¹⁾ Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 (JO C 54 du 4.3.2006, p. 13).

⁽²²⁾ Le taux de rentabilité interne d'un investissement se définit comme le taux d'actualisation pour lequel la VAN équivaut à zéro. En règle générale, le TRI est comparé au coût du capital.

⁽²³⁾ À l'époque, le règlement applicable était le règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis* (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

ii. *Deuxième phase (à partir de 2010) couvrant la reconversion concrète de l'aéroport (étapes II à IV dans le tableau 1):*

- (48) Les autorités polonaises expliquent que la première phase préparatoire a été achevée en 2010, après l'élaboration du schéma directeur ⁽²⁴⁾ et la réalisation de la première étude relative à l'aéroport de Gdynia, celle de 2010. Les autorités polonaises soulignent que, comme l'étude de 2010 a montré que les investissements des deux autorités locales seraient effectués aux conditions du marché (donc ne constitueraient pas une aide d'État), les actionnaires ont augmenté le capital social de la société jusqu'à 6 050 000 PLN (environ 1 500 000 EUR).
- (49) Dans l'étude de 2010, la VAN du projet d'investissement a été calculée selon la méthode des flux de trésorerie disponibles (*Free Cash Flow to the Firm* ou «FCFF») ⁽²⁵⁾. Un tel calcul de la VAN est fondé sur la supposition que tous les apports en capital prévus dans le plan d'investissement seront destinés à la réalisation du projet d'investissement. Cette méthode d'estimation permet de calculer, pour la période couverte par les prévisions, les flux de trésorerie qui se présenteront à tous les acteurs engagés dans le capital de l'entreprise (les actionnaires et les détenteurs d'obligations). Ensuite, les flux de trésorerie estimés sont actualisés au coût moyen pondéré du capital («WACC») ⁽²⁶⁾, ce qui permet d'obtenir les flux de trésorerie actualisés sur la période couverte par les prévisions. L'étape suivante consiste à calculer la valeur terminale en utilisant le taux de croissance à l'infini (cette méthode suppose une croissance constante fondée sur les FCFF de la dernière période couverte par les prévisions). La VAN est calculée sur la base de la somme des flux de trésorerie actualisés sur la période couverte par les prévisions et de la valeur terminale. En l'espèce, l'étude de 2010 présente les estimations concernant les flux de trésorerie dans la période 2010-2040, fondées sur le WACC s'élevant à [...] % ⁽²⁷⁾. L'étude utilisant les données d'entrée susmentionnées a permis d'établir que les flux de trésorerie actualisés s'élevaient à [...] millions de PLN ([...] millions d'EUR) pour la période 2010-2040 et la valeur terminale (actualisée) s'élevait à environ [...] millions de PLN ([...] millions d'EUR). Par conséquent, la VAN estimée du projet entier s'élève à [...] millions de PLN (soit [...] millions d'EUR), en supposant qu'à partir de 2040, l'aéroport continuera de générer des rendements stables, sur la base d'un taux de croissance annuel de [...] %.
- (50) Les autorités polonaises ajoutent en même temps que, bien que l'étude ait démontré que l'investissement en question ne constituait pas une aide d'État, les actionnaires avaient préparé une notification à la Commission qui ne devait être effectuée que pour des raisons de sécurité juridique.
- (51) En outre, les autorités polonaises précisent qu'en mai 2011, une nouvelle étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché a été effectuée. Les autorités polonaises expliquent que cette étude a été réalisée afin d'actualiser l'étude de 2010, vu l'avancement des travaux préparatoires et la disponibilité de données plus détaillées concernant le plan d'investissement, son calendrier et son financement. Les autorités polonaises indiquent qu'au cours de la période comprise entre la préparation de l'étude de 2010 et celle de l'étude de 2011:
- le 11 mars 2011, les actionnaires ont signé un contrat fixant les conditions de financement des investissements liés au démarrage de l'activité de l'aéroport civil. La ville de Gdynia s'est ainsi engagée à apporter, sur la période 2011-2013, un montant total de 59 000 000 PLN, tandis que la commune de Kosakowo s'engageait à fournir un apport en nature, sur la période 2011-2040, prenant la forme d'une conversion de dette en parts du capital social (comme exposé dans le tableau 2),
 - le 11 mars 2011 également, la société responsable de la création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo a conclu avec la commune de Kosakowo un contrat de location du terrain (permettant de préciser plus tard l'étendue du terrain loué, les conditions de paiement du loyer, des questions fiscales, etc.),
 - les coûts d'investissement compris dans le plan d'investissement ont été précisés et actualisés.
- (52) Les autorités polonaises expliquent que l'étude de 2011 a aussi démontré une VAN positive. En outre, elles indiquent que, sur ce fondement, les actionnaires publics de l'exploitant de l'aéroport ont fait de nouveaux apports en capital. Les autorités polonaises soulignent qu'en juillet 2011, les fonds propres de la société ont été portés à 33 801 000 PLN (8 450 000 EUR), puis en avril 2013 à 64 810 000 PLN (16 200 000 EUR).

⁽²⁴⁾ Le schéma directeur du projet d'investissement définit les différentes mesures nécessaires à la reconversion de l'aéroport.

⁽²⁵⁾ Les flux de trésorerie disponibles permettent de calculer, chaque année, le bénéfice avant intérêts et impôts (EBIT) de l'entreprise, auquel sont additionnées les charges de dépréciation et d'amortissement (en tant que dépenses non effectuées en argent liquide) et soustraits les besoins d'investissement, les changements du fonds de roulement et les impôts (voir le tableau 5 de l'étude de 2010).

⁽²⁶⁾ Le coût moyen pondéré du capital (WACC) est le taux escompté de remboursement des titres de la société à tous leurs détenteurs en vue du financement des actifs de la société.

⁽²⁷⁾ Les calculs ont été basés sur le taux d'intérêt sans risque s'élevant à [...] %, la prime de risque de crédit s'élevant à [...] %, le taux d'imposition sur les sociétés s'élevant à 19 %, le bêta s'élevant à [...], la prime de risque de marché s'élevant à [...] %, ainsi que sur la structure du capital: [...] % de la dette et [...] % des fonds propres (voir le point 4.4 à la page 21 de l'étude de 2010). La Commission observe que les calculs présentés par les autorités polonaises peuvent indiquer que le WACC formant une courbe décroissante a été appliqué à des fins de l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché.

- (53) Dans le cadre de l'étude 2011, les flux de trésorerie actualisés ont été calculés sur la base des flux de trésorerie actualisés pour la période couverte par les prévisions 2011-2040. Conformément à cette actualisation, les flux de trésorerie actualisés ont atteint (– [...]) millions de PLN (– [...] millions d'EUR), ce qui indique des pertes plus importantes, tandis que la valeur terminale a baissé jusqu'à [...] millions de PLN (environ [...] millions d'EUR). En conséquence, la VAN a été réduite à [...] millions de PLN (soit moins de [...] millions d'EUR). Le WACC a été ramené à [...] % ⁽²⁸⁾, tandis que le taux de croissance constante de la valeur terminale a lui aussi été ramené de [...] % à [...] %. Ces calculs ne tiennent pas compte des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public, c'est-à-dire que les prévisions concernant la rentabilité de l'investissement ne tiennent pas compte du capital nécessaire au financement d'une partie des infrastructures relevant prétendument d'une tâche d'intérêt public.
- (54) Les autorités polonaises ont indiqué qu'en raison du nouveau contexte macroéconomique (crise financière et ralentissement de l'activité économique), le projet a été réévalué en 2012 et qu'en conséquence, une nouvelle étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché (l'étude de 2012) a été effectuée. Les autorités polonaises indiquent qu'aux fins de l'étude de 2012, les modifications suivantes ont été introduites par rapport aux hypothèses des études précédentes:
- le trafic de passagers prévu à l'aéroport de Gdynia a été revu à la baisse,
 - l'ampleur de l'investissement a été diminuée, ce qui a permis de réduire les coûts d'investissement de [...] millions PLN ([...] millions EUR),
 - le projet de construction du terminal principal (et de développement conjoint de l'infrastructure routière et du parking-voitures) a été abandonné, et il a été décidé de renforcer la capacité du terminal d'aviation générale de [...] % dans la deuxième phase de l'investissement,
 - à la suite d'une vérification de la situation sur le marché, il était nécessaire d'augmenter les coûts des investissements liés à la sécurité de [...] millions PLN ([...] millions EUR),
 - la diminution de l'ampleur de l'investissement a entraîné une réduction du délai de recouvrement (en termes nominaux de [...] ans, de [...] ans et [...] mois à [...] ans et [...] mois).
- (55) Les autorités polonaises informent en outre que, dans l'étude de 2012, les modifications suivantes ont été introduites par rapport à la méthodologie appliquée dans les études précédentes:
- afin de mieux refléter la structure du financement et la charge du service de la dette, la méthode des flux de trésorerie disponibles a été remplacée par celle des flux de trésorerie disponibles pour les actionnaires (*Free Cash Flow to Equity*, ci-après «FCFE») ⁽²⁹⁾,
 - à la suite de changements sur le marché financier (marché des titres), le taux d'intérêt sans risque et le bêta ont été actualisés. En outre, les sociétés de pays tiers ont été exclues de l'analyse comparative. De cette façon, un nouveau taux d'actualisation a été obtenu.
 - aux fins du calcul de la VAN, le taux d'actualisation a été déterminé sur la base d'une analyse de sociétés similaires, aussi bien des sociétés aéroportuaires que des sociétés prestataires de services dans les aéroports (dont les résultats financiers présentent une forte corrélation avec ceux des sociétés aéroportuaires) ⁽³⁰⁾,
 - il a été supposé que le projet serait financé principalement par des fonds provenant des actionnaires, et seulement ensuite par des sources extérieures (crédits d'exploitation) et par les recettes d'exploitation.
- (56) Dans l'étude de 2012, les flux de trésorerie actualisés ont été calculés sur la base des flux de trésorerie actualisés pour la période couverte par les prévisions 2012-2030 (autrement dit la période couverte par les prévisions a été réduite de 10 ans par rapport à l'étude précédente). À l'issue de cette actualisation, les flux de trésorerie actualisés ont atteint (– [...]) millions PLN [environ (– [...]) millions d'EUR], tandis que la valeur terminale a été sensiblement augmentée, jusqu'à [...] millions de PLN ([...] millions d'EUR). Ensuite, la valeur capitalisée actuelle de l'investissement ([...] millions PLN) a été déduite. En conséquence, la VAN actualisée en 2012 a

⁽²⁸⁾ Le taux d'intérêt sans risque a été augmenté jusqu'à [...] %, tandis que le bêta a été augmenté jusqu'à [...]. La structure du capital a été modifiée: la part de la dette a été augmentée ([...] %) et celle des fonds propres, diminuée ([...] %).

⁽²⁹⁾ FCFE = FCFF + emprunts contractés — remboursements déjà effectués — intérêts courus sur les emprunts. Par rapport aux FCFF, les FCFE sont actualisés au taux de rentabilité des capitaux propres qui est toujours supérieur au coût moyen pondéré du capital («WACC»). En conséquence, la VAN montre quelle part du rendement de l'investissement est disponible pour les actionnaires (investisseurs en capitaux propres). Ainsi, la VAN calculée sur la base des FCFE ne reflète pas le rendement total de l'investissement, c'est-à-dire le rendement pour les actionnaires et pour les créanciers.

⁽³⁰⁾ Afin de refléter la différence entre la structure typique du financement des sociétés aéroportuaires et celle du financement des sociétés prestataires de services dans les aéroports, avant de calculer les valeurs moyennes, le montant de rentabilité des capitaux propres de ces dernières a été augmenté.

atteint [...] millions PLN (ou [...] millions EUR). Pour le calcul de la VAN, on a utilisé le coût des fonds propres s'élevant à [...] % ⁽³¹⁾, et le taux de croissance constante pour la valeur terminale a été de nouveau réduit, de [...] % à [...] %.

- (57) Les autorités polonaises soulignent que l'étude de 2012 donnait toujours des résultats positifs et a entraîné de nouveaux apports en capital de la part des actionnaires. Les autorités polonaises indiquent qu'en avril 2013, le capital de la société avait été porté à 91 310 000 PLN (22 800 000 EUR) et qu'en 2013, il est resté inchangé, conformément au bilan présenté dans le tableau 3.

Tableau 3

Augmentation du capital de l'exploitant de l'aéroport de Gdynia, réalisée par la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo

Date de décision d'inscription au registre judiciaire national (KRS)	Date de décision d'augmentation du capital	Nom de l'actionnaire	Objet de la décision adoptée	Valeur des parts	Capital social	Participation totale aux augmentations du capital jusqu'à la fin de 2013
				(Mio PLN)	(Mio PLN)	
28.8.2007	23.7.2007	Gdynia	Création de nouvelles parts	0,030	0,030	0,03 %
28.8.2007	23.7.2007	Kosakowo	Création de nouvelles parts	0,020	0,050	0,05 %
4.3.2008	6.12.2007	Gdynia	Création de nouvelles parts	0,120	0,170	0,19 %
4.3.2008	6.12.2007	Kosakowo	Création de nouvelles parts	0,080	0,250	0,27 %
11.9.2008	21.7.2008	Gdynia	Création de nouvelles parts	0,500	0,750	0,82 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	404 parts de la commune de Gdynia annulées sans remboursement à l'actionnaire	- 0,404	0,346	0,38 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	Création de nouvelles parts	1,345	1,691	1,85 %
8.12.2010	29.7.2010	Gdynia	Création de nouvelles parts	4,361	6,052	6,63 %
8.7.2011	7.6.2011	Gdynia	Création de nouvelles parts	25,970	32,022	35,07 %
1.9.2011	26.7.2011	Kosakowo	Création de nouvelles parts	1,779	33,801	37,02 %
25.4.2012	5.4.2012	Gdynia	Création de nouvelles parts	28,809	62,610	68,57 %
25.4.2012	5.4.2012	Kosakowo	Création de nouvelles parts	2,200	64,810	70,98 %
27.5.2013	8.4.2013	Gdynia	Création de nouvelles parts	4,269	69,079	75,65 %
27.5.2013	8.4.2013	Kosakowo	Création de nouvelles parts	2,200	71,279	78,06 %
17.6.2013	25.4.2013	Gdynia	Création de nouvelles parts	20,031	91,310	100,00 %

Source: Renseignements transmis par les autorités polonaises.

⁽³¹⁾ Le taux d'intérêt sans risque a été réduit à [...] % et le bêta a été réduit à [...].

- (58) Les autorités polonaises concluent que, bien que les autorités locales aient pris des mesures préliminaires pour créer l'aéroport de Gdynia dès 2005, ce projet n'a pris sa forme finale qu'au moment de l'établissement du schéma directeur et de la préparation de la première version de l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, soit en 2010. Les autorités polonaises expliquent que le projet a été ensuite considérablement modifié en ce qui concerne ses hypothèses initiales, à la suite du changement de la situation extérieure. Elles soutiennent que les actionnaires publics ont pris la décision finale de mettre en œuvre le projet et lui ont donné sa forme définitive en 2012. Les autorités polonaises soulignent également que les trois versions de l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché ont confirmé la rentabilité du projet et ont démontré que le projet pourrait être réalisé par un investisseur privé.
- (59) En ce qui concerne le scénario alternatif, les autorités polonaises soutiennent que, conformément à la législation nationale, la commune de Kosakowo ne pouvait utiliser le terrain de l'aéroport de Gdynia que pour y créer un nouvel aéroport civil. Les autorités polonaises expliquent que le terrain sur lequel se situe l'aéroport a été loué à la commune de Kosakowo pour une période de 30 ans. En outre, elles indiquent que le contrat de prêt à usage engage Kosakowo à louer le terrain uniquement à un opérateur responsable de la création ou de la gestion d'un aéroport civil. Les autorités polonaises soutiennent qu'en cas de non-location du terrain par la commune de Kosakowo à des fins de création d'un aéroport civil dans un délai de 6 mois, ou bien d'utilisation de ce terrain à des fins différentes, ou bien d'absence de démarrage de l'activité de l'aéroport dans un délai de 3 ans, le terrain pourrait être repris par l'État. Un scénario qui verrait le terrain destiné à l'aéroport de Gdynia-Kosakowo utilisé ou loué à des fins autres qu'aéronautiques était impossible, c'est pourquoi il n'a pas pu être utilisé pour établir un scénario alternatif.

3.1.2. *Crédibilité des hypothèses de base de l'étude de 2012*

Prévisions concernant le trafic des passagers et prévision de recettes

- (60) Les autorités polonaises expliquent que les montants de taxes d'aéroport prévus ont été basés sur les montants communément disponibles appliqués par d'autres aéroports, afin de ne pas entraver le fonctionnement du marché et, en même temps, d'assurer un niveau adéquat de rentabilité du projet sur la base du trafic de passagers prévu. Selon les autorités polonaises, ces taxes ne sont pas trop éloignées des taxes standard perçues par de petits aéroports. Les autorités polonaises soulignent notamment que deux nouveaux aéroports régionaux, ceux de Varsovie-Modlin et de Lublin, appliquent des taxes standards comparables à celles prévues dans l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché effectuée pour l'aéroport de Gdynia.
- (61) En réponse à l'observation de la Commission, selon laquelle les taxes prévues pour l'aéroport de Gdynia [25 PLN (6,25 EUR) au cours des deux premières années et ensuite 40 PLN (10 EUR) par passager au départ] sont plus élevées que celles avec remise appliquées par l'aéroport de Gdańsk [24 PLN (6 EUR) par passager au départ dans le cas de compagnies à bas coûts et de vols internationaux assurés au moins deux fois par semaine; 12,50 PLN (3,10 EUR) dans le cas de vols intérieurs], les autorités polonaises font valoir que le plan d'entreprise prend en considération le niveau moyen des taxes pour toute la période couverte par les prévisions (2014-2030), étant donné que les taxes de l'aéroport de Gdańsk devront augmenter à long terme en raison des normes de service plus élevées appliquées dans cet aéroport.
- (62) Les autorités polonaises soulignent, en outre, que la marge de bénéfice retenue dans le projet, la prévision modifiée (un peu plus élevée) concernant le trafic aérien ainsi que la participation de l'armée à certains coûts d'exploitation devraient permettre à l'aéroport de Gdynia de maintenir les redevances passagers réduites plus longtemps (les taxes réduites pourraient être appliquées jusqu'à la fin de 2021), tout en assurant aux actionnaires publics une VAN positive.
- (63) Les autorités polonaises soutiennent également que la prévision concernant le trafic des passagers en Poméranie, actualisée en mars 2013, suppose un trafic supérieur à celui prévu dans l'étude de 2012. Selon les chiffres les plus récents, le trafic à l'aéroport de Gdynia en 2030 atteindra 1 149 978 passagers, et non pas 1 083 746. Selon les prévisions, en 2030 dans toute la Poméranie le flux de passagers augmentera de 7 800 000 à 9 000 000.
- (64) Selon les autorités polonaises, les chiffres avancés confirment la viabilité de la coexistence des aéroports de Gdańsk et de Gdynia et de leur fonctionnement conjoint sur le marché de Poméranie. Les autorités polonaises considèrent que, même si la capacité de l'aéroport de Gdańsk augmente jusqu'à 7 000 000 passagers, il y a une place sur le marché de Poméranie, en développement, pour un autre petit aéroport régional (d'une capacité de 1 000 000 passagers), dont les services présenteraient un caractère complémentaire par rapport à ceux fournis par l'aéroport de Gdańsk.

Tableau 4

Comparaison entre les prévisions de trafic issues de l'étude de 2012 et les prévisions actualisées (en mars 2013) pour l'aéroport de Gdynia

Année	Trafic commercial		Trafic commercial		Aviation générale	
	Nombre de passagers (000)		Opérations aériennes		Opérations aériennes	
	Prévisions étude de 2012	Prévisions actualisées	Prévisions étude de 2012	Prévisions actualisées	Prévisions étude de 2012	Prévisions actualisées
	Total	Total	Total	Total	Total	Total
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2025	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2026	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2027	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2028	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2029	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2030	1 083 746	1 149 978	[...]	[...]	[...]	[...]

Source: Renseignements transmis par les autorités polonaises.

Coûts d'exploitation (incitation pour les compagnies aériennes, coûts liés à l'activité militaire à l'aéroport)

- (65) Les autorités polonaises expliquent que l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché tient compte des activités de marketing et de promotion et comprend des estimations concernant:
- i) les coûts d'exploitation, estimés sur la base des comptes disponibles de tous les grands aéroports en Pologne;
 - ii) d'autres coûts divisés en catégories, estimés pour l'aéroport de Gdynia à un niveau très prudent, également en tenant compte des coûts équivalents dans d'autres aéroports.
- (66) Les autorités polonaises indiquent, en outre, que l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché repose sur l'hypothèse que tous les coûts d'exploitation sont couverts par l'investisseur et ne tient pas compte de la participation de l'armée, utilisateur de l'aéroport, aux coûts d'exploitation. Les autorités polonaises soutiennent que la répartition des coûts d'exploitation liés à l'utilisation des infrastructures communes est supposée [...] au nombre d'opérations aériennes civiles et militaires. En outre, les autorités polonaises expliquent que les coûts de rénovation et de réparation seront [...]. Les autorités polonaises soulignent également que l'adoption des règles d'utilisation conjointe de l'aéroport (non encore arrêtées avec l'armée qui en est utilisateur) entraînera au moins un recul de [...] % des coûts liés aux services externes et aux rémunérations. Selon les autorités polonaises, la prise en considération de ce facteur dans les études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché aboutirait à une augmentation de la rentabilité du projet prévue.

Taux de croissance à long terme

- (67) Les autorités polonaises expliquent que le taux de croissance prévu dans les études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, s'élevant à [...] %, se rapporte à la valeur terminale exprimée en termes nominaux.
- (68) En outre, les autorités polonaises informent que le taux de croissance de [...] % est proportionné par rapport à l'objectif d'inflation de la Pologne fixé par le Conseil de la politique monétaire (organe de décision de la Banque nationale polonaise). Les autorités polonaises soulignent que, conformément à la prévision la plus récente du Fonds monétaire international de juillet 2013, le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) de la Pologne doit atteindre 2,2 % en 2014, 3 % en 2015, 3,3 % en 2017 et 3,8 % en 2018.

Actualisation de novembre 2013

- (69) En novembre 2013, les autorités polonaises ont indiqué à la Commission que l'exploitant de l'aéroport venait de recevoir les décisions administratives du bureau de douane et de l'Office de régulation de l'énergie l'autorisant à vendre directement le carburant aux exploitants d'aéronefs. La vente de carburant par l'exploitant de l'aéroport constituerait une source de revenus additionnels, ce qui améliorerait le résultat prévu dans le plan d'entreprise.
- (70) Selon les autorités polonaises, toutes les études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché effectuées prévoient la vente du carburant par un opérateur extérieur. La vente du carburant par l'exploitant de l'aéroport augmenterait la marge de bénéfice de l'entreprise au titre de cette activité de [...] PLN ([...] EUR) par litre (dans le cas du carburant vendu par un opérateur extérieur) à [...] PLN ([...] EUR) par litre (dans le cas du carburant vendu directement par l'exploitant de l'aéroport).
- (71) Les autorités polonaises considèrent que ces recettes additionnelles pourraient améliorer le résultat prévu dans l'actualisation de 2012. Les autorités polonaises soulignent qu'il est, en conséquence, prévu que la VAN du projet passera de [...] millions de PLN ([...] millions d'EUR) à [...] millions de PLN ([...] millions d'EUR). Les autorités polonaises expliquent de plus que le taux de croissance interne passerait de [...] % à [...] %.
- (72) Les autorités polonaises soutiennent que des recettes supplémentaires à titre facultatif permettraient de réduire à long terme les taxes d'aéroport supportées par les compagnies aériennes.
- (73) Les autorités polonaises ont confirmé que la vente directe du carburant aux exploitants d'aéronefs n'avait pas été prise en considération dans les études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché en raison de l'adoption d'une approche prudente. Au moment où les études ont été menées, le gestionnaire de l'aéroport n'était pas titulaire des autorisations nécessaires ni ne pouvait garantir qu'il serait en mesure de les obtenir.

- (74) En outre, les autorités polonaises ont expliqué que l'entreprise avait l'intention de fournir (à la place de l'Agence polonaise de la navigation aérienne) des services de navigation aux compagnies aériennes. Les autorités polonaises soulignent que cela permettrait de réduire la taxe finale payée par les compagnies aériennes (aujourd'hui versée à l'Agence) et d'accroître ainsi l'attrait de l'aéroport de Gdynia pour les compagnies aériennes. En conséquence, l'exploitant de l'aéroport pourrait offrir aux compagnies aériennes des taxes d'aéroport plus compétitives que celles offertes par les aéroports voisins.

3.2. **Appréciation de la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur**

3.2.1. *Aide à l'investissement*

- (75) Selon les autorités polonaises, tous les critères de compatibilité de l'aide à l'investissement pour les aéroports, énoncés dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, ont été remplis.

Réalisation d'un objectif d'intérêt commun clairement défini

- (76) Les autorités polonaises soutiennent que la création de l'aéroport de Gdynia, intégré dans le système de transport de la Poméranie, optimise l'utilisation des infrastructures existantes et aura un effet positif sur le développement régional, notamment en raison de l'augmentation du nombre d'emplois dans les aéroports, du revenu de la chaîne d'approvisionnement du marché aérien et du développement du tourisme.
- (77) Les autorités polonaises se réfèrent à la «Stratégie régionale de développement des transports dans la voïvodie de Poméranie pour la période 2007-2020» qui a été fondée sur des prévisions concernant le trafic aérien dans la région et dans laquelle la nécessité de construire un nœud aérien, composé d'aéroports travaillant en étroite collaboration et satisfaisant aux besoins de la population de la conurbation de Gdańsk, a été reconnue ⁽³²⁾.
- (78) Selon les autorités polonaises, les arguments fondamentaux en faveur de la construction d'un nœud aérien dans la conurbation de Gdańsk sont les suivants: l'augmentation du trafic aérien en Pologne, l'épuisement des possibilités d'augmentation de la capacité de l'aéroport de Gdańsk, ainsi que l'extension de l'agglomération sur une distance de près de 60 km (si les villes de Tczew et de Wejherowo y sont incluses, cette distance dépasse 100 km). Les autorités polonaises soutiennent que, bien que la capacité de l'aéroport de Gdańsk s'élève actuellement, grâce à l'extension du terminal, à environ 5 000 000 passagers, en 2035, selon certaines prévisions, le trafic des passagers pourrait dépasser 6 000 000. D'un côté, dans les observations fournies, les autorités polonaises ont constaté que les contraintes de la protection de l'environnement et le développement des zones d'habitation aux alentours de l'aéroport de Gdańsk limitaient ses perspectives d'extension future. De l'autre, dans les observations transmises le 6 décembre 2012, les autorités polonaises constataient, en se référant au schéma directeur de l'aéroport de Gdańsk, qu'il n'y avait pas de limites à l'extension de cet aéroport.
- (79) Les autorités polonaises observent que la construction d'un nœud aérien dans la conurbation de Gdańsk, au sein duquel l'aéroport de Gdynia-Kosakowo servirait d'aéroport d'appoint/de secours, est justifiée également par des raisons de sécurité des opérations aériennes (l'atterrissage à l'aéroport de Gdynia est possible dans environ 80 % des cas dans lesquels les nuages et la visibilité rendent impossible l'atterrissage à l'aéroport de Gdańsk).
- (80) Finalement, les autorités polonaises soutiennent que le développement de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo s'inscrit dans la réalisation des objectifs prévus dans les documents stratégiques nationaux et régionaux concernant le développement de l'infrastructure aérienne en Pologne. Elles expliquent que, selon les projets, le développement de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo aurait un effet positif sur le développement de la Poméranie et sur l'utilisation des infrastructures militaires existantes, et l'aéroport lui-même aurait un rôle complémentaire de celui de l'aéroport de Gdańsk.

Nécessité de la fourniture des infrastructures et leur proportionnalité

- (81) Les autorités polonaises soutiennent que les infrastructures sont nécessaires et proportionnées par rapport à l'objectif visé, eu égard à l'échelle réduite des opérations aériennes (la part dans le marché aérien polonais s'élevant à 1,55 % en 2030), aux prévisions concernant une augmentation du trafic de passagers ne correspondant pas aux possibilités d'extension de l'aéroport de Gdańsk, à l'attractivité touristique de la région ainsi qu'au fort taux de développement de la région de Poméranie prévu.

⁽³²⁾ La conurbation de Gdańsk englobe trois grandes villes de la région de Poméranie (Gdańsk, Gdynia et Sopot). Dans cette conurbation se trouvent aujourd'hui trois aéroports: l'aéroport Lech Walesa de Gdańsk, l'aéroport militaire de Pruszcz Gdański et l'aéroport militaire de Gdynia-Oksywie, à la limite entre Gdynia et Kosakowo.

- (82) Les autorités polonaises mettent en évidence le rôle stratégique de l'aéroport militaire de Gdynia dans la région en question, attirant l'attention sur le fait que l'utilisation des infrastructures existantes minimise les coûts d'investissement et maximise l'effet positif sur le développement régional.
- (83) Les autorités polonaises soulignent également que la réduction des coûts d'investissement et l'augmentation de l'efficacité de l'investissement sont possibles grâce à la mise en œuvre de solutions techniques telles que, entre autres, la construction d'un terminal d'aviation générale pour les besoins aussi bien de l'aviation générale que du trafic de passagers, la localisation de la plupart des services de l'aéroport (les garde-frontières, la douane, la police, une unité des sapeurs-pompiers, la direction) dans un même bâtiment et l'adaptation des autres installations existantes en vue de l'optimisation de leur utilisation. En outre, les coûts d'exploitation liés à l'utilisation des infrastructures seront partagés avec l'armée.

Perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme

- (84) Les autorités polonaises attirent l'attention sur les perspectives satisfaisantes d'utilisation de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo à moyen terme, résultant de la croissance prévue du PIB de la Poméranie, plus élevée que la croissance moyenne attendue du PIB de la Pologne et de l'Union, de l'attractivité touristique de la région, de son statut de centre d'investissements étrangers ainsi que de l'augmentation prévue du trafic aérien.
- (85) Les autorités polonaises soulignent que la coopération prévue avec l'aéroport de Gdańsk ainsi que la complémentarité des services offerts par les deux aéroports (l'aéroport de Gdynia sera destiné surtout à l'aviation générale) renforcent encore les perspectives de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo à moyen et à long terme.
- (86) En outre, les autorités polonaises expliquent que l'aéroport en question prévoit également de développer en son sein une activité spécialisée dans le domaine de l'aviation, telle que, par exemple, la production de pièces de rechange simples, la réparation d'éléments d'aéronefs ou la fabrication d'autres composants/produits, fournis selon le principe du flux tendu.
- (87) Les autorités polonaises observent qu'une lettre d'intention signée par une banque commerciale et exprimant sa volonté de prendre part aux négociations sur le financement des investissements dans l'aéroport de Gdynia-Kosakowo fournit une autre preuve de l'attractivité du projet en question.

Incidence sur le développement des échanges contraire à l'intérêt commun

- (88) Vu que l'aéroport de Gdynia-Kosakowo aura une petite part de marché (et accueillera moins de 1 000 000 passagers par an), les autorités polonaises considèrent que son incidence sur les échanges n'est pas contraire à l'intérêt commun. Étant donné l'augmentation prévue du trafic aérien, les autorités polonaises prévoient que les aéroports de Gdańsk et de Gdynia collaboreront pour créer un nœud aérien desservant la conurbation de Gdańsk et offrant des services complémentaires.
- (89) Les autorités polonaises soulignent que l'aéroport de Gdynia-Kosakowo ne sera pas en concurrence avec celui de Gdańsk, parce qu'il se concentrera sur les services destinés au secteur de l'aviation générale (services d'entretien, de réparation et de rénovation, école de pilotage) et sur la coopération avec le port maritime de Gdynia.
- (90) Les autorités polonaises soutiennent, en outre, que les services destinés aux compagnies charters et à bas coûts ne seront pas fournis par l'aéroport de Gdynia-Kosakowo au détriment de l'aéroport de Gdańsk, mais résulteront d'un enrichissement général de la population et de l'augmentation de sa mobilité. Les autorités polonaises observent que, compte tenu du rythme de développement de l'aéroport de Gdańsk et de la nature des opérations aériennes de cet aéroport, le nombre de vols assurés par cet aéroport est susceptible d'être réduit sous peu ou à long terme. Les autorités polonaises indiquent que ces conclusions ont été présentées dans le rapport sur l'évaluation de l'impact du projet sur l'environnement, intitulé «Extension de l'aéroport Lech Walesa de Gdańsk».
- (91) Les autorités polonaises expliquent que l'investissement relatif à l'aéroport de Gdynia-Kosakowo peut réduire les coûts financiers et sociaux résultant d'une éventuelle réduction de l'activité de l'aéroport de Gdańsk. Elles soulignent que la reprise d'une partie du trafic aérien de l'aéroport de Gdańsk par l'aéroport de Gdynia entraînera une meilleure utilisation du potentiel des deux aéroports.

Nécessité de l'aide et effet incitatif

- (92) Les autorités polonaises soutiennent que la réalisation du projet par la société serait impossible sans financement public. Elles attirent l'attention sur le fait que l'aide a été réduite au minimum et que les coûts ont été diminués et optimisés grâce à l'utilisation des infrastructures militaires existantes.
- (93) Selon les autorités polonaises, les apports en capital en faveur de la réalisation du projet de l'aéroport de Gdynia sont nécessaires et réduits au minimum, comme l'attestent:
- i) le taux de rentabilité interne de [...] %, peu supérieur au taux d'actualisation (coût des fonds propres) qui s'élève à [...] % (conformément à l'étude de 2012);
 - ii) la nécessité, prévue dans le cadre des projections financières, de contracter un crédit d'exploitation pour les activités opérationnelles, sans lequel la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. pourrait perdre sa liquidité;
 - iii) le fait que le financement total par fonds propres est inférieur aux dépenses totales en capital (le financement par fonds propres représente moins de [...] % du coût monétaire total sur la période couverte par les prévisions, y compris les dépenses totales en capital).
- (94) Les autorités polonaises expliquent, en outre, le caractère proportionné de la mesure d'aide en question, en comparant le financement de l'aide par des fonds publics (environ 148 000 000 PLN en termes réels) avec un investissement sur un site vierge (l'aéroport de Lublin-Świdnik, dont la construction a coûté jusqu'à présent environ 420 000 000 PLN net) et avec un investissement basé sur un aéroport militaire (aéroport de Varsovie-Modlin, dont la construction a coûté jusqu'à présent environ 454 000 000 PLN).

3.2.2. Aide au fonctionnement

- (95) Les autorités polonaises soutiennent que le projet respecte les critères de compatibilité applicables à une région relevant de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, prévus dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale. Selon les autorités polonaises, l'aide au fonctionnement du projet:
- i) est destinée à financer une part déterminée des dépenses définies;
 - ii) est limitée au minimum nécessaire et a été accordée à titre provisoire (l'aide destinée à couvrir les coûts d'exploitation a été accordée dans la mesure nécessaire pour démarrer l'aéroport et pour une période nécessaire à ce démarrage, à savoir, jusqu'à la fin de 2018);
 - iii) est dégressive et diminue de [...] % des dépenses en capital en 2013 à [...] % en 2018;
 - iv) est destinée à la réalisation des objectifs de développement régional du projet et à la compensation des handicaps existants. Les autorités polonaises soutiennent que, considérant le rapport entre le montant de l'aide et ses effets positifs pour le développement de la Poméranie, cette aide doit être considérée comme proportionnée.
- (96) En outre, les autorités polonaises soulignent que l'aide est destinée à un petit aéroport d'une capacité annuelle maximale de 1 000 000 passagers, donc que le risque de distorsion de concurrence et de résultat contraire à l'intérêt commun est minimal, notamment dans le contexte d'une coopération prévue entre les aéroports de Gdynia et de Gdańsk et vu le caractère complémentaire de cette coopération.
- (97) Les autorités polonaises font observer également que les négociations en cours avec l'utilisateur militaire de l'aéroport et sa participation aux coûts d'exploitation de l'aéroport diminueront les pertes et les coûts d'exploitation de la société.

4. OBSERVATIONS DES TIERS INTÉRESSÉS

- (98) La Commission n'a pas reçu d'observations de la part de tiers intéressés à la suite de la publication de la décision d'ouvrir la procédure visée à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, concernant le financement accordé à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. par la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo.

5. APPRÉCIATION

5.1. Existence d'une aide d'État

- (99) L'article 107, paragraphe 1, du TFUE prévoit que «sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (100) Les critères fixés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont cumulatifs. Ainsi, pour pouvoir constater qu'une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, toutes les conditions indiquées ci-dessous doivent être remplies. À savoir, l'aide financière doit:
- être accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État,
 - favoriser certaines entreprises ou certaines productions,
 - fausser ou menacer de fausser la concurrence, et
 - affecter les échanges entre États membres.

5.1.1. Activité économique et notion d'entreprise

- (101) Selon une jurisprudence constante, la Commission doit d'abord établir si Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. est une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. La notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement ⁽³³⁾. Constitue une activité économique, toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné ⁽³⁴⁾.
- (102) 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 ⁽³⁵⁾. Lorsqu'un exploitant d'aéroport se lance dans une activité économique consistant à fournir des services aéroportuaires contre rémunération, un tel exploitant, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement, est considéré comme une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, donc 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 ⁽³⁶⁾.
- (103) À cet égard, la Commission note que les infrastructures faisant l'objet de la présente décision doivent être exploitées sur une base commerciale par l'exploitant de l'aéroport, Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Comme l'exploitant de l'aéroport percevra des taxes au titre de l'utilisation de ces infrastructures, il convient de reconnaître que ces infrastructures peuvent être exploitées à des fins commerciales. Il ressort de ce qui précède que l'exploitant des infrastructures en question est une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (104) Toutefois, toutes les activités d'un exploitant d'aéroport ne sont pas nécessairement de nature économique ⁽³⁷⁾. La Cour de justice a jugé que les activités qui incombent normalement à l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique et n'entrent pas dans le champ d'application des règles sur les aides d'État. Les activités de l'aéroport telles que le contrôle du trafic aérien, les activités de la police, des douanes, des sapeurs-pompiers, la réalisation des tâches nécessaires pour assurer la sûreté de l'aviation civile contre toute intervention illicite, ainsi que les investissements dans les infrastructures et l'équipement nécessaires à l'exercice de telles activités, sont considérées, par principe, comme relevant d'une tâche d'intérêt public et

⁽³³⁾ Affaire C-35/96, Commission/Italie, EU:C:1998:303, Recueil 1998, p. I-3851; affaire C-41/90, Höfner et Elser, EU:C:1991:161, Recueil 1991, p. I-1979; affaire C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, EU:C:1995:392, Recueil 1995, p. I-4013; affaire C-55/96, Job Centre, EU:C:1997:603, Recueil 1997, p. I-7119.

⁽³⁴⁾ Affaire 118/85, Commission/Italie, EU:C:1987:283, Recueil 1987, p. 2599; affaire C-35/96, Commission/Italie, EU:C:1998:303, Recueil 1998, p. I-3851.

⁽³⁵⁾ Arrêt dans les affaires jointes T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH et Mitteldeutsche Flughafen AG/Commission, et T-443/08, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt/Commission, EU:T:2011:117, Recueil 2011, p. II-01311, confirmé par la Cour de justice, affaire C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle/Commission, EU:C:2012:821; voir aussi l'affaire T-128/98, Aéroports de Paris/Commission, EU:T:2000:290, Recueil 2000, p. II-3929, confirmé par la Cour de justice, affaire C-82/01 P, Aéroports de Paris/Commission, EU:C:2002:617, Recueil 2002, p. I-9297; et affaire T-196/04, Ryanair/Commission, EU:T:2008:585, Recueil 2008, p. II-3643.

⁽³⁶⁾ Arrêts dans les affaires C-159/91 et C-160/91, Poucet/AGV et Pistre/Cancave, EU:C:1993:63, Recueil 1993, p. I-637.

⁽³⁷⁾ Affaire C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, EU:C:1994:7, Recueil 1994, p. I-43.

comme ne présentant pas un caractère économique ⁽³⁸⁾. Le financement public d'une telle activité non économique ne constitue pas une aide d'État, mais il doit rester strictement limité à la compensation des coûts engendrés par celle-ci et ne peut pas être utilisé pour couvrir les coûts d'autres activités de nature économique ⁽³⁹⁾.

- (105) Comme il ressort d'une jurisprudence constante, une intervention des autorités publiques qui allège les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise est considérée comme un avantage ⁽⁴⁰⁾. Ainsi, lorsqu'un ordre juridique prévoit qu'il est d'usage pour les exploitants d'aéroports de supporter les coûts de certains services, il est possible que les exploitants d'aéroports qui ne supportent pas de tels coûts 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 à l'exploitant de l'aéroport pour évaluer si ce cadre juridique impose aux exploitants d'aéroports une obligation de supporter les coûts de certaines activités qui, en tant que telles, peuvent être considérées comme non économiques, mais qui sont quand même inhérentes à l'exercice de leur activité économique.
- (106) La Commission fait observer que, dans la décision d'ouvrir la procédure du 2 juillet 2013, elle n'a pas apprécié si la loi polonaise impose aux exploitants d'aéroports une obligation de supporter les coûts de certains services qui peuvent être considérés comme présentant un caractère non économique. Par ladite décision, la Commission constate implicitement que les investissements couvrant la construction de bâtiments pour une unité de pompiers, les fonctionnaires des douanes, les agents de sécurité de l'aéroport, ainsi que les fonctionnaires de police et de surveillance des frontières et leur équipement, relèvent d'une tâche d'intérêt public et que, par conséquent, leur financement ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE ⁽⁴¹⁾. Comme il a été expliqué au considérant 18, la Commission estime que, dans ce contexte déterminé, il n'y a pas lieu de remettre cette conclusion en question dans la décision définitive.
- (107) Le montant de [...] millions PLN ([...] millions EUR) visé dans la décision d'ouvrir la procédure pour les investissements couvrant la construction des bâtiments et leur équipement, qui relèvent d'une tâche d'intérêt public, découle de l'étude de 2012. Selon l'étude de 2010, les coûts relevant d'une tâche d'intérêt public s'élevaient à [...] millions PLN ([...] millions EUR) ⁽⁴²⁾, tandis que l'étude de 2011 mentionne le montant de [...] millions PLN ([...] millions EUR) ⁽⁴³⁾.
- (108) En conséquence, à la lumière de ce qui précède, la Commission exclut de son appréciation des études de 2010 et de 2011 la partie de l'investissement qui concerne les activités considérées comme relevant d'une tâche d'intérêt public. Puisque le financement de cette partie de l'investissement n'est pas considéré comme une aide d'État, la Commission n'ordonnera pas sa récupération.

5.1.2. Ressources d'État et leur imputabilité à l'État

- (109) La notion d'aide d'État couvre tout avantage conféré au moyen de ressources d'État par l'État lui-même ou par un organisme intermédiaire agissant en vertu de compétences qui lui ont été conférées ⁽⁴⁴⁾. Les ressources des autorités locales constituent, pour les besoins de l'application de l'article 107 du TFUE, des ressources d'État ⁽⁴⁵⁾. En l'espèce, les apports en capital en faveur de Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. proviennent directement des budgets de deux collectivités territoriales: la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo. La Commission considère donc que les ressources de ces collectivités constituent des ressources État.
- (110) La Commission juge sans pertinence la question de savoir si la mesure d'aide a été accordée sous la forme d'une subvention directe (contribution financière de la ville de Gdynia et de la commune de Kosakowo) ou sous la forme de la conversion d'une partie des dettes de l'exploitant de l'aéroport envers l'un de ses actionnaires publics en parts dans les fonds propres (loyer à verser à la commune de Kosakowo). Les revenus locatifs constituant une partie des ressources de la commune de Kosakowo, ils constituent donc des ressources d'État.

⁽³⁸⁾ Voir notamment l'affaire C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, EU:C:1994:7, Recueil 1994, p. I-43, point 30, et l'affaire C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati/Commission, EU:C:2009:191, Recueil 2009, p. I-2207, point 71.

⁽³⁹⁾ Affaire C-343/95, Calì & Figli/Servicei ecologici porto di Genova, EU:C:1997:160, Recueil 1997, p. I-1547; décision de la Commission du 19 mars 2003 concernant l'affaire N 309/2002; décision de la Commission du 16 octobre 2002 concernant l'affaire N 438/02, subventions aux régies portuaires pour l'exécution de missions relevant de la puissance publique.

⁽⁴⁰⁾ Voir notamment l'affaire C-172/03, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, EU:C:2005:130, Recueil 2005, p. I-01627, point 36, et la jurisprudence citée.

⁽⁴¹⁾ Voir le considérant 25 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽⁴²⁾ L'étude de 2010 ne précise pas quelle partie de l'investissement relèverait d'une tâche d'intérêt public. Pour déterminer le montant de l'investissement relevant d'une tâche d'intérêt public, la Commission a donc appliqué l'approche utilisée dans l'étude de 2011. Voir le considérant 132.

⁽⁴³⁾ Au cours de la procédure devant le Tribunal, la commune de Kosakowo a indiqué que les investissements relevant prétendument d'une tâche d'intérêt public correspondaient à des dépenses de [...] millions de PLN ([...] millions d'EUR).

⁽⁴⁴⁾ Arrêt dans l'affaire C-482/99, France/Commission, EU:C:2002:294, Recueil 2002, p. I-4397.

⁽⁴⁵⁾ Arrêt du 12 mai 2011 dans les affaires jointes T-267/08 et T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, EU:T:2011:209, Recueil 2011, p. II-01999, point 108.

- (111) Pour la même raison, la Commission constate que les apports en capital en faveur de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o sont financés au moyen de ressources d'État et sont imputables à l'État.

5.1.3. *Avantage économique*

5.1.3.1. Introduction

- (112) La Commission observe que les autorités polonaises, d'un côté, soutiennent que les apports en capital respectent le critère de l'investisseur privé en économie de marché et, de l'autre, considèrent que l'aide est compatible avec le marché intérieur, puisqu'en l'absence de financement public, l'exploitant de l'aéroport n'aurait pas procédé à l'investissement.
- (113) Afin d'établir si la mesure en question confère à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. un avantage qu'elle n'aurait pas pu obtenir dans des conditions normales de marché, la Commission doit comparer le comportement des actionnaires publics de l'exploitant de l'aéroport à celui d'un investisseur privé guidé par des perspectives de rentabilité à long terme ⁽⁴⁶⁾.
- (114) 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, selon laquelle ce qu'il faut savoir dans le contexte d'une étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, c'est 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 un tel apport en capital» ⁽⁴⁷⁾.
- (115) Les autorités polonaises soutiennent que les mesures en question ne confèrent pas d'avantage économique à l'exploitant de l'aéroport de Gdynia, parce qu'elles respectent le critère de l'investisseur privé en économie de marché. Comme décrit à la section 3.1, à l'appui de cette constatation, les autorités polonaises ont présenté les résultats des études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché effectuées par PWC ⁽⁴⁸⁾. En novembre 2013, les autorités polonaises ont, en outre, indiqué que de nouvelles sources de revenus (à savoir la vente de carburant, les services de navigation) augmenteraient la VAN du projet. Au moment de l'adoption de la décision d'ouvrir la procédure, les autorités polonaises avaient présenté uniquement l'étude de 2012.
- (116) Bien que, conformément au contrat conclu par les actionnaires en 2011, la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo se soient engagées à fournir des apports en espèces et en nature pour financer le projet d'investissement jusqu'à 2040, les autorités polonaises soutiennent que ce sont uniquement l'étude de 2012 et des informations plus récentes relatives aux revenus complémentaires qui sont pertinentes pour l'appréciation de la compatibilité des apports en capital avec le marché.
- (117) La Commission examinera d'abord l'argument avancé par les autorités polonaises selon lequel la question des avantages économiques obtenus par l'exploitant de l'aéroport doit être appréciée sur la base de l'étude de 2012 et des informations obtenues ultérieurement et non pas sur la base des études de 2010 et de 2011 (section 5.1.3.2). Ensuite, la Commission appréciera, sur la base de l'étude de 2010 (section 5.1.3.3), de l'étude de 2011 et de l'étude de 2012 (section 5.1.3.4) respectivement, si les critères de l'investisseur privé en économie de marché ont été remplis.

5.1.3.2. Pertinence de l'étude de 2010 pour l'appréciation de l'avantage économique

- (118) Dans l'arrêt Stardust Marine, la Cour a déclaré 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» ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ Affaire C-305/89, Italie/Commission («Alfa Romeo»), EU:C:1991:142, Recueil 1991, p. I-1603; affaire T-296/97, Alitalia/Commission, EU:T:2000:289, Recueil 2000, p. II-3871.

⁽⁴⁷⁾ Affaire C-40/85, Belgique/Commission, EU:C:1986:305, Recueil 1986, p. I-2321.

⁽⁴⁸⁾ La Commission a demandé aux autorités polonaises de présenter les feuilles de calcul Excel ayant servi de base pour les calculs, avec les formules, mais les autorités polonaises ont présenté uniquement les feuilles de calcul Excel sans formules.

⁽⁴⁹⁾ Arrêt dans l'affaire C-482/99, France/Commission, EU:C:2002:294, recueil 2002, p. I-04397.

- (119) En outre, dans l'affaire EDF, la Cour a jugé 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» ⁽⁵⁰⁾.
- (120) Afin d'appliquer le critère de l'investisseur privé en économie de marché, la Commission doit se replacer dans le contexte de l'époque au cours de laquelle les différentes décisions concernant la reconversion de l'ancien aéroport militaire en aéroport civil ont été prises. Elle doit également fonder son appréciation sur les informations et les hypothèses dont disposaient les actionnaires publics au moment de la prise de décision concernant le financement du projet d'investissement.
- (121) La Commission considère que l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché la plus pertinente pour établir si la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo ont agi comme un investisseur privé est l'étude de 2010. En effet, l'appréciation de la compatibilité de l'intervention de l'État avec les conditions de marché doit être fondée sur une évaluation ex ante et tenir compte des informations et données disponibles au moment de la prise de décision relative à l'investissement.
- (122) La Commission observe qu'avant 2010, seuls des études et travaux préparatoires ont été exécutés en relation avec le projet d'investissement en question. Ces études et travaux comprenaient le schéma directeur du projet d'investissement, le rapport sur l'environnement, la documentation d'études du terminal d'aviation générale, la documentation d'études du bâtiment administratif et du bâtiment de l'unité des sapeurs-pompiers, une documentation spécialisée concernant l'activité aérienne et d'autres expertises. À la fin de 2010, le coût de ces études avait atteint au total [...] millions de PLN ([...] EUR) ⁽⁵¹⁾.
- (123) En outre, comme le soutiennent les autorités polonaises, les actionnaires publics de l'exploitant de l'aéroport ont terminé la préparation du projet d'investissement en question en 2010. La même année, les actionnaires publics ont porté le capital social de la société à 6 050 000 PLN (environ 1 500 000 EUR) avec l'intention de réaliser ce projet d'investissement. Le début des principaux investissements physiques (tels que la construction du terminal d'aviation générale) était prévu pour 2011, mais en réalité les travaux ont commencé en 2012. La Commission considère qu'à ce moment-là, n'importe quel investisseur privé aurait estimé la rentabilité attendue du projet. Si le plan d'investissement n'avait pas présenté un taux de rentabilité acceptable ou si ce taux avait été basé sur des hypothèses douteuses, aucun investisseur privé n'aurait entamé la réalisation de ce plan et n'aurait dépensé à cette fin des fonds autres que ceux qu'il avait déjà consacrés aux travaux préparatoires visés au considérant 122. En ce qui concerne les apports en capital, la Commission considère que la décision concernant le premier grand apport en capital d'un montant de 4 400 000 PLN (qui a multiplié presque par quatre le capital existant d'un montant de 1 700 000 PLN) a été prise le 29 juillet 2010, juste après l'achèvement de l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché du 16 juillet 2010. En outre, le 11 mars 2011 ⁽⁵²⁾ (avant même l'achèvement de la deuxième étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, celle du 13 mai 2011), les actionnaires ont signé le contrat concernant de nouveaux apports en capital en faveur de la société jusqu'à 2040 (mentionné au considérant 28). De plus, le 7 mars 2011, le contrat opérationnel a été conclu avec l'utilisateur militaire de l'aéroport et, le 11 mars 2011, le contrat de location du terrain à la société (mentionné au considérant 27) a été signé. En outre, le 9 septembre 2010, la commune de Kosakowo a conclu avec le Trésor public un contrat de prêt à usage pour le terrain sur lequel se situe l'aéroport militaire, quelques mois après l'élaboration de l'étude de 2010 (voir le considérant 26). Ce terrain pouvait être utilisé uniquement pour y créer un nouvel aéroport civil (voir les considérants 25 et 59).
- (124) La Commission souligne également que les autorités polonaises ont confirmé ⁽⁵³⁾ que les apports en capital faits en vertu de la décision prise le 29 juillet 2010 s'appuyaient sur l'évaluation économique du projet formulée dans l'étude de 2010. C'est pourquoi il n'y a aucun doute qu'à ce stade, les actionnaires publics étaient clairement déterminés à s'engager dans le projet d'investissement en question, dont la réalisation devait s'étaler sur 30 ans et était soumise à une pénalité contractuelle en cas de non-respect des engagements souscrits par les parties jusqu'à l'achèvement du projet, prévu pour septembre 2040 conformément au contrat conclu par les actionnaires (mentionné au considérant 28).

⁽⁵⁰⁾ Affaire C-124/10 P, Commission/Électricité de France (EDF), EU:C:2012:318, point 85.

⁽⁵¹⁾ Voir le point 4.7.5 de l'étude de 2012. Selon les observations transmises par les autorités polonaises, au 26 juin 2009, la valeur totale des apports en capital en faveur de l'aéroport de Gdynia s'élevait à 1 691 000 PLN (environ 423 000 EUR). Seulement [...] millions de PLN (environ [...] EUR) ont été utilisés pour financer les différentes études réalisées pendant la préparation du projet.

⁽⁵²⁾ Le contrat prévoit des apports en espèces par la ville de Gdynia d'un montant total de 59 048 000 PLN (14 800 000 EUR) sur la période 2011-2013 et un apport en nature par la commune de Kosakowo (conversion des loyers annuels versés pour le terrain en participation dans l'aéroport) sur la période 2011-2040.

⁽⁵³⁾ Lettre du 6 août 2013.

- (125) Avant l'achèvement de la première actualisation de l'étude de 2011, les actionnaires publics avaient déjà apporté à la société, en capital, un montant de 6 050 000 PLN (voir le tableau 3). Entre la première actualisation et l'achèvement de la deuxième actualisation de l'étude, en juillet 2012, ils ont injecté dans la société un montant total de 64 810 000 PLN (soit environ 70 % du montant total des capitaux fournis).
- (126) Outre les apports en capital susmentionnés en faveur de l'exploitant de l'aéroport, les différentes études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché présentées par les autorités polonaises mentionnaient aussi les dépenses en capital attendues (à savoir les sorties de capitaux) jusqu'en 2030. Notamment, comme le présente le tableau 1, l'étude de 2012 démontre que les investissements en capital fixe ont été divisés en quatre phases. Selon les renseignements fournis par les autorités polonaises, les dépenses en capital prévues en 2012 ont atteint [...] millions PLN, et plus de la moitié ont été supportées avant le début de l'actualisation de l'étude de 2012. Le diagramme 1 présente les dépenses en capital annuelles (en termes nominaux) conformément à l'étude de 2012 (les dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public ont été supprimées).

Diagramme 1

Dépenses en capital annuelles (étude de 2012, à l'exclusion des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public)

[...]

- (127) Dans les études de 2011 et de 2012, l'évaluation portait uniquement sur les modifications par rapport à la décision initiale de lancer le projet, prise en 2010 sur la base de l'étude de 2010. Les deux études ultérieures montrent que les actionnaires ont suivi l'évolution du marché et adapté le champ du projet à cette évolution (en l'étendant ou en le réduisant en fonction de l'élément d'investissement). Les modifications étaient toutefois peu importantes par rapport à la décision de reconversion de la base militaire en aéroport civil. Le diagramme 2 présente (en termes nominaux) les dépenses en capital selon les études de 2010, de 2011 et de 2012 (à l'exclusion des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public). Comme on peut le constater, bien que le cadre temporel et le champ des investissements aient été actualisés aussi bien en 2011 qu'en 2012, les modifications n'étaient pas importantes, compte tenu de l'étendue générale du projet. En 2010, les dépenses en capital en termes nominaux étaient estimées à environ [...] millions de PLN, et ce montant a été porté à environ [...] millions de PLN en 2011 (essentiellement en raison de nouveaux investissements dans les infrastructures routières).

Diagramme 2

Dépenses en capital (en milliers de PLN) prévues dans les études de 2010, de 2011 et de 2012 (à l'exclusion des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public)

[...]

- (128) À la lumière des considérants 122 et 126, la Commission considère qu'afin d'établir si la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo ont adopté le comportement d'un investisseur privé dans une économie de marché, elle doit fonder son appréciation sur l'étude de 2010, indépendamment des événements et renseignements ultérieurs dont les actionnaires publics ne disposaient pas au moment de la prise de décision concernant la réalisation du projet d'investissement en question.
- (129) Il peut arriver qu'en raison de l'évolution de la situation, un investisseur privé adapte son plan d'investissement en cours de réalisation. Cependant en l'espèce, la Commission doit apprécier si un investisseur privé mènerait un projet consistant en la reconversion d'un aéroport militaire en aéroport civil. À cet égard, il a lieu de déterminer à quelle date la décision de principe concernant la réalisation du projet a été effectivement adoptée. À la lumière des éléments figurant dans le dossier (apports en capital, contrat de prêt à usage et contrat de location), les mesures les plus importantes ont été prises avant même l'élaboration de l'étude de 2011. Compte tenu du fait qu'avant d'engager des ressources importantes ou de contracter des obligations juridiquement contraignantes, tout investisseur privé effectuerait une appréciation ex ante de la rentabilité d'un projet, c'est l'étude de 2010 qui est l'étude la plus appropriée pour l'appréciation de la compatibilité de l'investissement avec le marché intérieur.

- (130) Les études de 2011 et de 2012 introduisent des aménagements par rapport au plan d'investissement initial sur la base duquel la décision initiale de lancer le projet de reconversion de l'aéroport militaire en aéroport civil a été prise. C'est pourquoi les apports en capital réalisés sur la base de ces études ultérieures ne peuvent pas être traités isolément.

5.1.3.3. Application du critère de l'investisseur privé en économie de marché sur la base de l'étude de 2010

- (131) L'étude de 2010 s'appuie sur le plan d'entreprise qui contient une prévision concernant les flux de trésorerie futurs sur la période 2010-2040. À l'époque où cette étude a été réalisée, les autorités polonaises supposaient que l'aéroport commencerait d'être utilisé par des prestataires de services d'aviation générale en 2011, par des compagnies charters en 2013 et par des compagnies à bas coûts en 2015. Cela entraînerait une augmentation constante du nombre de passagers, qui passerait de [...] en 2013 jusqu'à presque [...] en 2024 et à 1 753 000 en 2040 (comme l'indique le tableau 5).

Tableau 5

Prévisions concernant le trafic de passagers à l'aéroport de Gdynia utilisées dans l'étude de 2010 (en milliers)

Développement prévu du trafic des passagers (étude de 2010)										
Année	2013	2014	2015	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Nombre de passagers	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 752 835

- (132) L'étude de 2010, fournie par les autorités polonaises, mentionne le capital nécessaire au financement des coûts considérés comme relevant d'une tâche d'intérêt public, mais elle ne précise pas le montant de ces coûts. L'étude de 2011, à son tour, ne mentionne pas les coûts en capital, mais elle précise leur montant. L'étendue du projet d'investissement dans les études de 2010 et de 2011 est en substance identique. Outre l'exclusion des coûts relatifs à la réalisation d'une tâche d'intérêt public, la différence entre l'étude de 2010 et celle de 2011 ne concerne que les données actualisées relatives au montant des coûts et au taux d'actualisation, les coûts de l'infrastructure routière actualisés, le résultat financier du contrat de location conclu entre la commune de Kosakowo et l'exploitant de l'aéroport et le calendrier des apports en capital convenu par la commune de Kosakowo et la ville de Gdynia. Pour exclure les coûts présumés relevant d'une tâche d'intérêt public du calcul de la VAN dans l'étude de 2010, la Commission a appliqué la même méthode que celle utilisée dans l'étude de 2011 en ce qui concerne la part des coûts relevant d'une tâche d'intérêt public dans les investissements en fonds propres. Il ressort notamment de l'étude de 2011 ⁽⁵⁴⁾ que [...] % des coûts des terminaux (aérogare passagers et terminal d'aviation générale) sont considérés comme des coûts relevant d'une tâche d'intérêt public; que [...] % des coûts du bâtiment mixte hébergeant une unité de pompiers sont considérés comme des coûts relevant d'une tâche d'intérêt public; qu'en outre, tous les coûts liés à la clôture autour de l'aéroport, aux dispositifs de surveillance, aux équipements de contrôle des bagages et à l'équipement du service de sécurité de l'aéroport sont considérés comme des coûts relevant d'une tâche d'intérêt public (au total [...] millions PLN, soit [...] millions d'EUR). En excluant les mêmes éléments de coût et en appliquant la même part des coûts relevant d'une tâche d'intérêt public pour différents bâtiments (car ces valeurs sont basées sur la superficie de ces bâtiments affectée à la sécurité, qui n'a pas changé entre l'élaboration des deux études), la Commission a calculé la part des coûts d'investissement dans l'étude de 2010 qui, aux fins de la présente décision, doit être exclue du critère de l'investisseur privé en économie de marché, car elle relève d'une tâche d'intérêt public. Ces coûts s'élèvent à [...] millions PLN ([...] millions EUR).
- (133) En outre, selon l'étude de 2010, l'entreprise serait rentable en termes d'EBITDA à partir de 2018. Cependant, il est prévu que, cumulativement (à savoir après avoir ajouté, chaque année, les flux de trésorerie des années précédentes), la somme des flux de trésorerie actualisés pour toute la période 2010-2040 sera négative (comme l'indique le diagramme 3). Autrement dit, les flux de trésorerie positifs qui doivent être générés à partir de 2018 ne sont pas assez importants pour compenser les flux de trésorerie négatifs élevés prévus au cours des premières années des investissements. Ainsi, jusqu'en 2040, les flux de trésorerie actualisés cumulés seront toujours négatifs.

⁽⁵⁴⁾ Voir p. 35 de l'étude de 2011.

Diagramme 3

Flux de trésorerie actualisés cumulés en milliers de PLN (étude de 2010)

[...]

Source: Étude de 2010, en excluant les dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public.

- (134) Il a été prévu qu'après 2040, la valeur de l'exploitant de l'aéroport serait en augmentation constante avec un taux de croissance constant des flux de trésorerie disponibles s'élevant à [...] %. Conformément à cette hypothèse, les autorités polonaises ont calculé la valeur terminale de l'exploitant de l'aéroport en 2040. La valeur terminale actualisée s'élève à [...] millions de PLN. L'étude de 2010 initiale montre une valeur en capital positive ⁽⁵⁵⁾ de l'ordre de [...] millions de PLN (environ [...] millions d'EUR). Elle résulte de la différence entre la valeur terminale s'élevant à [...] millions PLN qui, en termes absolus, est supérieure à la VAN des flux de trésorerie disponibles («FCFF»), estimée à [...] millions de PLN pour la période 2010-2040. Le taux de rentabilité interne du projet d'investissement est estimé à [...] %, ce qui est supérieur au coût du capital prévu de l'exploitant de l'aéroport [...] %. Après l'exclusion des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public, la VAN des flux de trésorerie disponibles («FCFF») est toujours négative et s'élève à [...] millions PLN, le projet est rentable uniquement grâce à la valeur terminale calculée de [...] millions de PLN. La valeur en capital positive (en excluant les dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public) s'élève ainsi à [...] millions de PLN (soit environ [...] millions d'EUR).
- (135) Le projet est rentable uniquement en supposant qu'après la fin de la période de location de 30 ans, l'exploitant exploitera l'aéroport pendant une période indéterminée et que celui-ci enregistre, chaque année, une croissance stable de [...] % (valeur terminale ⁽⁵⁶⁾). Comme il a été mentionné aux considérants 25 à 27, le terrain sur lequel se situe l'aéroport appartient au Trésor public et celui-ci, par le contrat de prêt à usage, l'a loué à la commune de Kosakowo pour une période de 30 ans, jusqu'en septembre 2040. Ensuite, la commune de Kosakowo a loué le terrain pour une période de 30 ans à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Ainsi, conformément aux dispositions polonaises applicables en la matière (article 48 et 191 du code civil), les bâtiments et les autres infrastructures construits sur le terrain loué, durablement fixés au sol, appartiennent au propriétaire du terrain (Trésor public) et non à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. ou à la commune de Kosakowo. Le contrat de prêt à usage précise que l'emprunteur est tenu de rendre l'objet du contrat au prêteur dans un délai de [...] à la date d'expiration du contrat de prêt à usage (article 4, paragraphe 16). Le contrat de prêt à usage ne prévoit pas le droit de reconduire unilatéralement le prêt à usage après l'expiration de cette durée, ni le droit de solliciter le remboursement d'investissements réalisés dans les infrastructures aéroportuaires. Rien n'indique non plus clairement s'il est possible de faire valoir de telles prétentions en vertu de dispositions générales du droit civil polonais. Le contrat de prêt à usage (article 4, paragraphe 11) et le contrat de location (article 5, paragraphe 4) précisent également qu'en cas de cessation d'activité par l'exploitant de l'aéroport, toutes les infrastructures sont transférées à l'État sans droit à indemnisation. Le fait de se fonder sur un montant exact fixé dans l'étude ne semble donc pas justifié car, conformément aux dispositions du contrat de prêt à usage du 9 septembre 2010, les infrastructures aéroportuaires n'appartiennent ni à l'exploitant de l'aéroport, ni aux actionnaires. Par conséquent, la valeur terminale de l'investissement sur laquelle sont basées les études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché n'est pas fiable et elle est très probablement sensiblement surévaluée.
- (136) La Commission observe par ailleurs que le facteur clé déterminant les valeurs des flux de trésorerie futurs de l'exploitant de l'aéroport de Gdynia est constitué par les revenus attendus qui dépendront du nombre de passagers et du niveau des taxes d'aéroport acquittées par des compagnies aériennes. Dans l'étude de 2010, les revenus des vols assurés par des compagnies à bas coûts et des vols charters (redevances passagers, taxes d'atterrissage et de stationnement) s'élèvent à [80-90] % de tous les revenus en 2040 et, en moyenne, à [80-90] % de tous les revenus sur l'ensemble de la période couverte par l'évaluation, soit 2010-2040. Cela est contraire à la déclaration des autorités polonaises, selon laquelle l'activité de l'aéroport de Gdynia serait complémentaire de celle de l'aéroport de Gdańsk, car Gdynia se concentrera sur l'activité liée à l'aviation générale. En effet, comme le montrent les données présentées ci-dessus, la principale source de revenus au cours de la plupart des années couvertes par les prévisions est constituée par des vols assurés par des compagnies à bas coûts et par des vols charters. Néanmoins, comme il sera expliqué de façon plus détaillée ci-après, l'essentiel des revenus de l'aéroport de Gdańsk provient aussi des vols assurés par des compagnies à bas coûts et des vols charters (voir le considérant 140).
- (137) En ce qui concerne la demande de la part des passagers et des compagnies aériennes, la Commission observe que l'aéroport de Gdynia-Kosakowo aurait la même zone d'attraction que celui de Gdańsk, situé à 25 km seulement. En 2012, l'aéroport de Gdańsk a été agrandi pour accueillir 5 000 000 passagers et, en 2015, une nouvelle augmentation de sa capacité, jusqu'à 7 000 000 passagers, est prévue. Le calendrier de l'extension a été rendu

⁽⁵⁵⁾ La valeur en capital couvre la valeur actuelle nette des flux de trésorerie sur la période 2012-2040 et la valeur terminale actualisée de l'aéroport de Gdynia, calculée pour 2040.

⁽⁵⁶⁾ La valeur terminale est calculée sur la base des flux de trésorerie prévus pour la dernière année de la période couverte par les prévisions détaillées, compte tenu des investissements concernant des opérations de remplacement nécessaires pour le fonctionnement continu de l'infrastructure.

public dès 2010, soit au moment de la préparation de l'étude de 2010. ⁽⁵⁷⁾ En outre, le 24 septembre 2008, dans le cadre de l'examen du dossier d'aide d'État N 472/08, la Commission a reçu également une notification concernant le financement par des fonds publics de l'extension de l'aéroport de Gdańsk ayant pour but de porter sa capacité à 5 000 000 passagers, que la Commission a approuvé le 5 février 2009 ⁽⁵⁸⁾.

- (138) Les autorités polonaises ont informé la Commission que le schéma directeur de l'aéroport de Gdańsk, élaboré en 2010 ⁽⁵⁹⁾, prévoyait l'extension de la piste de décollage, de l'aire de stationnement et des autres infrastructures d'aéroport, ce qui permettrait à l'aéroport de Gdańsk d'accueillir à l'avenir plus de 10 000 000 passagers par an.
- (139) La Commission observe également qu'en 2010, l'aéroport de Gdańsk a accueilli 2 200 000 passagers (ce qui représente 45 % de sa capacité, y compris sa capacité en construction). Conformément aux prévisions concernant l'aéroport de Gdańsk, jusqu'à 2020, la capacité disponible sera utilisée seulement à 50-60 % ⁽⁶⁰⁾. Ces prévisions ne tiennent pas compte du démarrage de l'exploitation de l'aéroport de Gdynia (il est supposé que toute la demande dans la zone de chalandise sera satisfaite par l'aéroport de Gdańsk). La Commission observe que, même en supposant une croissance dynamique du trafic des passagers, l'aéroport de Gdańsk sera en mesure de satisfaire la demande dans la région pendant longtemps, au moins jusqu'en 2030.
- (140) Conformément aux informations présentées ci-dessus, l'étude de 2010 prévoit que la part principale des revenus de l'aéroport de Gdynia (en moyenne [80-90] % pendant toute la période 2012-2040) serait générée par les compagnies à bas coûts et charters. À cet égard, la Commission note que l'aéroport de Gdańsk est utilisé aussi principalement par les compagnies à bas coûts et charters. En 2010, les passagers des compagnies à bas coûts et charters ont représenté 72 % de tous les passagers accueillis par l'aéroport de Gdańsk ⁽⁶¹⁾.
- (141) Considérant la proximité d'un autre aéroport non encombré, déjà exploité, qui fonctionne selon le même modèle d'entreprise et dispose d'une capacité non utilisée importante à long terme, la Commission estime que la capacité de l'exploitant de l'aéroport de Gdynia à attirer le trafic aérien et des passagers dépendra dans une large mesure du niveau des taxes d'aéroport qu'il proposera aux compagnies aériennes, surtout en comparaison avec les taxes perçues par ses concurrents les plus proches.
- (142) À cet égard, la Commission observe que l'étude de 2010 prévoit que, dans le cas des vols charters et des vols assurés par des compagnies à bas coûts, la redevance passagers s'élèverait à 25 PLN/PAX (6,25 EUR) jusqu'en 2014 et à 40 PLN/PAX (10 EUR) à partir de 2015 (et jusqu'en 2040). La taxe d'atterrissage pour de tels vols a été fixée à 25 PLN par tonne (6,25 EUR) pour toute la période [il a été supposé que la masse maximale au décollage (MTOW) moyenne s'élèvera à 70 tonnes], et la taxe de stationnement a été estimée à 4 PLN (1,0 EUR) par 24 heures de stationnement et par tonne (avec une masse maximale au décollage moyenne de 70 tonnes). Selon l'étude de 2010, les prix ont été fixés à des niveaux comparables à ceux des prix proposés par d'autres aéroports régionaux au moment où l'étude de 2010 a été effectuée. Les prix de l'aéroport de Gdynia ont été fixés en supposant qu'il n'y aurait pas de concurrence de la part de l'aéroport de Gdańsk.
- (143) La Commission remarque en outre que, selon le règlement fixant les taxes d'aéroport appliqué à l'aéroport de Gdańsk depuis le 31 décembre 2008, la redevance passagers standard s'élève à 48 PLN/PAX (12,0 EUR), la taxe d'atterrissage standard pour des aéronefs de plus de 2 tonnes (y compris, donc, pour tous les aéronefs des compagnies à bas coûts et charters) s'élève à 25 PLN par tonne (6,25 EUR), et la taxe de stationnement s'élève à 4,5 PLN par 24 heures de stationnement et par tonne (1,25 EUR).
- (144) La Commission observe toutefois que le règlement fixant les taxes d'aéroport appliqué à l'aéroport de Gdańsk prévoit aussi différentes remises et rabais concernant, entre autres, les vols assurés par des compagnies à bas coûts. L'aéroport de Gdańsk applique une redevance passagers réduite d'un montant de 24 PLN/PAX (6 EUR) à

⁽⁵⁷⁾ Voir notamment la décision C(2009) 4445 de la Commission du 3 juin 2009 concernant l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport.

⁽⁵⁸⁾ Voir la note de bas de page 9.

⁽⁵⁹⁾ Le schéma directeur a été commandé en février 2010 et transmis en novembre 2010.

⁽⁶⁰⁾ Trafic de passagers (en milliers de passagers par an) à l'aéroport de Gdańsk

Nombre réel de passagers:

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de passagers	466	672	1 256	1 715	1 954	1 911	2 232	2 463	2 906

Augmentation prévue du nombre de passagers:

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de passagers	3 153	3 311	3 477	3 616	3 760	3 911	4 067	4 230

⁽⁶¹⁾ Passagers des compagnies à bas coûts: 64,5 %; passagers du trafic charter: 7,5 %. Aussi bien en 2009 qu'en 2011, ils représentaient au total 70 %.

toute nouvelle liaison (depuis le 1^{er} janvier 2004) et à toute augmentation de la fréquence des liaisons effectuées par des aéronefs d'une MTOW de 50 à 100 tonnes (par exemple Airbus A320 et Boeing 737, ainsi que d'autres aéronefs utilisés par des compagnies à bas coûts). Dans le cas de telles liaisons, les taxes d'atterrissage sont également réduites de moitié (soit jusqu'à 12,5 PLN par tonne). La taxe de stationnement est réduite à 100 % lorsque la fréquence d'une liaison est égale ou supérieure à six fois par semaine. De plus, la redevance passagers standard est réduite de 23 PLN dans le cas de tous les passagers au départ qui sont utilisateurs de services aériens intérieurs réguliers. Une remise adéquate est alors appliquée. La Commission considère, au vu des remises et rabais appliqués à l'aéroport de Gdańsk, que les taxes d'aéroport de l'aéroport de Gdynia ont été, en moyenne, largement supérieures à celles appliquées par un aéroport voisin, déjà exploité. En appliquant les taxes d'aéroport susmentionnées, l'aéroport de Gdynia, en tant que nouvel acteur sur le marché, ne sera pas en mesure d'attirer un trafic important dans la situation où un aéroport déjà exploité, disposant d'une capacité non utilisée dans la même zone de chalandise, applique des taxes nettes moins élevées dans le cas de nouvelles liaisons et d'une augmentation de la fréquence des liaisons existantes. La Commission observe également que le règlement fixant les taxes d'aéroport à l'aéroport de Gdańsk, avec des taxes réduites, doit être appliqué jusqu'au 31 décembre 2028. Comme les taxes d'aéroport sont la principale source de revenus prévue dans l'étude de 2010 pour l'exploitant de l'aéroport (sur la base du plan d'entreprise de l'exploitant de l'aéroport), pour la Commission, les considérations ci-dessus prouvent que l'étude de 2010 n'est pas suffisamment solide et crédible pour démontrer que le projet d'investissement en question aurait été réalisé par un investisseur privé.

- (145) Considérant le fait que les deux aéroports, celui de Gdynia et celui de Gdańsk, visent principalement les compagnies charters et à bas coûts, que l'aéroport de Gdańsk n'utilise pas toute sa capacité, que les taxes réelles qui y sont appliquées sont inférieures à celles prévues dans le plan d'entreprise concernant l'aéroport de Gdynia, et vu la proximité des deux aéroports, la Commission considère également que l'hypothèse de l'absence de concurrence par le prix entre les deux aéroports n'est pas correcte.
- (146) La Commission observe, en outre, qu'au moment de l'élaboration de l'étude de 2010, les taxes nettes (taxes standards après déduction de remises) appliquées à l'aéroport de Bydgoszcz (qui se trouve à 196 km de l'aéroport de Gdynia, soit un temps de trajet en voiture de 2 h 19) et à l'aéroport de Szczecin (qui se trouve à 296 km de l'aéroport de Gdynia, soit un temps de trajet en voiture de 4 h 24), respectivement deuxième et troisième aéroports régionaux polonais les plus proches, étaient beaucoup moins élevées ⁽⁶²⁾.
- (147) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que, vu la proximité d'un autre aéroport non encombré qui fonctionne selon le même modèle d'entreprise, les taxes d'aéroport prévues dans l'étude de 2010, qui ont été fixées à un niveau supérieur à celui des taxes appliquées à Gdańsk et dans d'autres aéroports régionaux à proximité, ne sont pas réalistes. Compte tenu de la concurrence à laquelle l'aéroport de Gdynia sera confronté, les prévisions concernant le trafic formulées dans l'étude de 2010 se fondaient sur des hypothèses irréalistes.
- (148) Il convient de noter également qu'aucune analyse de sensibilité ni aucune estimation de la probabilité du résultat (par exemple scénarios pessimiste et optimiste, scénario de base) n'ont été effectuées dans le cadre de l'étude de 2010. Par conséquent, la Commission constate que le scénario présenté dans l'étude de 2010 se fonde sur des hypothèses trop optimistes concernant le développement du trafic de passagers et le niveau des taxes.
- (149) La Commission a réalisé une série de tests de sensibilité et elle observe qu'une diminution de [...] % seulement des revenus annuels provenant des redevances passagers dans le cas des compagnies charters et à bas coûts (pendant la période couverte par les prévisions, soit 2010-2040) constitue un facteur suffisant pour que le projet cesse d'être rentable, malgré une valeur terminale importante qui, en tant que telle, est un élément incertain, comme il a été expliqué au considérant 135. Une telle diminution de revenus pourrait résulter de taxes moins élevées ou d'un trafic inférieur aux prévisions. À cet égard, il convient de noter que les taxes d'aéroport prévues dans le plan d'entreprise utilisé dans l'étude de 2010 sont déjà de [...] % supérieures à celles de l'aéroport de Gdańsk ⁽⁶³⁾. Dans ce contexte, il est fort peu probable que l'aéroport de Gdynia soit en mesure d'attirer du trafic

⁽⁶²⁾ Aéroport de Bydgoszcz: La taxe standard payée par passager au départ s'élève à 30 PLN (7,5 EUR); la taxe standard d'atterrissage s'élève à 45 PLN par tonne (11,25 EUR) pour une MTOW égale ou inférieure à 2 tonnes, à 40 PLN par tonne (10 EUR) pour une MTOW de 2 à 15 tonnes, à 35 PLN par tonne (8,75 EUR) pour une MTOW de 15 à 40 tonnes, à 30 PLN par tonne (7,5 EUR) pour une MTOW de 40 à 60 tonnes, à 25 PLN par tonne (6,25 EUR) pour une MTOW de 60 à 80 tonnes et à 20 PLN par tonne (5 EUR) pour une MTOW supérieure à 80 tonnes; la taxe standard de stationnement s'élève à 8 PLN par tonne et par 24 heures (2 EUR; pas de taxe pour les quatre premières heures); Remises: redevance passager de 5 % (si la compagnie aérienne transporte 100-300 passagers au départ de l'aéroport de Bydgoszcz par mois) à 50 % (si la compagnie aérienne transporte plus de 8 000 passagers au départ de l'aéroport de Bydgoszcz par mois); taxe d'atterrissage — 50 % pendant les douze premiers mois de l'exploitation d'une liaison, 50 % si l'atterrissage a lieu entre 14 h 00 et 20 h 00; taxes d'atterrissage et de stationnement: 10 % — si la compagnie aérienne effectue 4 à 10 vols par mois, 15 % — si la compagnie aérienne effectue 11 à 30 vols par mois, 20 % — si la compagnie aérienne effectue plus de 31 vols par mois. Aéroport de Szczecin: la taxe standard payée par passager au départ s'élève à 35 PLN (8,75 EUR); la taxe standard d'atterrissage s'élève à 70 PLN par tonne (17,5 EUR); la taxe standard de stationnement s'élève à 8 PLN par tonne et par 24 heures (2 EUR; pas de taxe pour les deux premières heures). Remises: de 20 % (si la compagnie aérienne propose aux passagers au départ plus de 800 places par semaine) à 90 % (si elle leur propose plus de 1 300 places).

⁽⁶³⁾ Évaluation des redevances passagers perçues de la part des compagnies à bas coûts.

sans offrir des rabais importants sur les taxes prévues dans le plan d'entreprise, de l'ordre de 40 PLN (10 EUR). Ainsi, la grande sensibilité de la VAN à une diminution apparemment faible des taxes d'aéroport (fondée sur des hypothèses réalistes) suscite des doutes sérieux quant à la crédibilité du plan d'entreprise initial.

- (150) Bien que l'étude de 2010 ait été fondée sur les prévisions concernant le trafic disponibles à l'époque et qu'il ne faille pas utiliser d'information ex post pour évaluer directement le respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, la Commission souligne à quel point ces prévisions étaient trop optimistes. La comparaison des prévisions de 2010 et de 2012 concernant le trafic permet d'observer des différences significatives. Non seulement le démarrage du projet a été retardé, mais le trafic prévu pour la période pendant laquelle les valeurs d'EBITDA étaient positives a été ramené de [...] % à [...] % chaque année. Une correction si importante, faite après deux ans seulement et ne résultant pas d'un changement important de la situation, permet d'apprécier, par épreuve, le caractère raisonnable des hypothèses initiales. Elle montre aussi que les contrôles de sensibilité effectués par la Commission (dont l'étendue, en comparaison, est bien plus faible) apportent des informations pertinentes en ce qui concerne le caractère irréaliste des hypothèses sur le fondement desquelles il a été estimé que le projet valait la peine d'être exécuté.

Tableau 6

Comparaison des prévisions concernant le trafic de passagers utilisées dans les études de 2010 et de 2012

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre total de passagers dans l'étude de 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Nombre total de passagers dans l'étude de 2012	—	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Différence</i>		- 53 %	- 69 %	- 55 %	- 38 %	- 36 %	- 29 %	- 27 %	- 25 %
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Nombre total de passagers dans l'étude de 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 343 234
Nombre total de passagers dans l'étude de 2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083 746
<i>Différence</i>	- 23 %	- 21 %	- 19 %	- 17 %	- 17 %	- 18 %	- 18 %	- 19 %	- 19 %

- (151) Des tests de sensibilité supplémentaires montrent que le projet serait non rentable si le revenu global diminuait de [...] % par an pendant toute la période couverte par les prévisions, ou si le revenu diminuait de [...] % et les dépenses de fonctionnement augmentaient de [...] %. Ainsi, la rentabilité de l'investissement est très sensible à des modifications mineures des hypothèses de base. La Commission considère que de telles modifications sont marginales par rapport aux changements introduits dans les études successives du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché.
- (152) La Commission observe, en outre, que les résultats positifs de l'étude de 2010 dépendent aussi, dans une large mesure, de la valeur terminale de l'investissement à la fin de la période prévue dans le plan d'entreprise (soit en 2040). En fait, sur la période 2010-2040, les flux de trésorerie actualisés de l'entreprise sont négatifs et s'élèvent à ([...] millions) de PLN. La valeur terminale actualisée au 30 juin 2010 s'élève à [...] millions de PLN.

- (153) En ce qui concerne les hypothèses sur lesquelles le calcul est fondé, la valeur terminale a été calculée en supposant qu'après 2040, le taux de croissance annuel des flux de trésorerie liés à l'investissement s'élèverait toujours à [...] % Selon la pratique habituelle, le taux de croissance d'une entreprise ne doit pas être supérieur au taux de croissance de l'économie dans laquelle l'entreprise exerce ses activités (à savoir au taux de croissance du PIB). En effet, la valeur terminale est calculée pour le moment où l'entreprise est censée atteindre sa maturité et la période de forte croissance de l'entreprise devrait ainsi terminer. Considérant que l'économie devrait se composer aussi bien des entreprises en forte croissance que de celles en croissance stable, le taux de croissance des entreprises matures devrait être inférieur au taux moyen de croissance de l'ensemble de l'économie. Dans leurs observations, les autorités polonaises n'ont pas indiqué sur quel fondement elles ont fixé le taux de croissance à long terme à [...] %, mais elles ont expliqué que ce taux était un taux de croissance nominal. En se fondant sur les informations du Fonds monétaire international (FMI) disponibles, la Commission a établi que les prévisions de croissance réelle du PIB polonais disponibles au début de 2010 indiquaient un taux de croissance nominal compris entre 5,6 % en 2011 et 6,6 % en 2015. Avec une inflation de l'ordre de 2,5 %, on pourrait s'attendre à une croissance du PIB réel de 4 %. Ainsi, le choix d'un taux de croissance nominal de [...] % pour l'aéroport de Gdynia pourrait être initialement considéré comme conforme aux informations alors disponibles et à la pratique habituelle de choisir un taux de croissance inférieur au taux de croissance de l'économie. Cependant, étant donné le taux de croissance à long terme supérieur au taux d'inflation (qui était estimé à 2,5 % en avril 2010), le plan d'entreprise suppose qu'après 2040, l'aéroport sera toujours en croissance.

Tableau 7

Données et prévisions du FMI concernant le PIB et l'inflation disponibles en avril 2010

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Croissance du PIB (prix constants)	1,70	2,70	3,20	3,90	4,00	4,00	4,00
Croissance du PIB (prix courants) (%)	5,50	4,40	5,60	6,20	6,60	6,50	6,60
Inflation (%)	4,20	3,50	2,30	2,40	2,50	2,50	2,50

Source: Fonds monétaire international, base de données des perspectives de l'économie mondiale, avril 2010 (<http://www.imf.org/external/data.htm>).

- (154) En outre, la Commission observe que, dans un tel cas, considérant l'étendue de la période couverte par les prévisions et la date lointaine de la valeur terminale calculée, la tâche consistant à déterminer le taux de croissance le plus adéquat devient encore plus complexe et l'incertitude encore plus grande. En fait, les prévisions de croissance du PIB dépassent rarement un horizon de cinq ans, et, en l'espèce, le modèle devait prévoir le taux de croissance raisonnable de l'aéroport au bout de 30 ans de fonctionnement. Pour cette raison, un investisseur avisé réaliserait une série de tests de sensibilité.
- (155) Le modèle du taux de croissance constante, utilisé en l'espèce pour calculer la valeur terminale, nécessite également de faire une hypothèse sur la date à laquelle l'entreprise atteindra un niveau de croissance stable qu'elle sera toujours en mesure de maintenir. Dans l'étude de 2010, la date prévue est 2040, donc la période couverte par les prévisions est de 30 ans (2010-2040). Dans l'étude de 2012, la période couverte par les prévisions a été réduite à 18 ans (2012-2030) et la valeur terminale a été ainsi calculée pour 2030. Si le même horizon temporel avait été appliqué dans l'étude de 2010, la VAN serait beaucoup moins élevée ([...] millions de PLN, soit [...] millions d'EUR).
- (156) La Commission observe également que l'étude de 2012 mentionne expressément qu'un investisseur avisé prendrait en considération le fait qu'avant d'atteindre la rentabilité, le projet a un horizon temporel particulièrement long (voir le point 4.10.1.2 de l'étude de 2012, dans lequel il est constaté que «le résultat positif concernant la valeur actuelle nette indique que l'investissement relatif à l'aéroport de Gdynia-Kosakowo peut être une opération intéressante pour des investisseurs potentiels. Cependant, avant de prendre d'éventuelles décisions, les investisseurs devront aussi tenir compte de l'horizon d'investissement lointain, typique des investissements dans des infrastructures»).

Conclusion

- (157) Le projet de reconversion de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo nécessite des investissements importants et implique des flux de trésorerie négatifs à long terme. En effet, il ressort du plan d'entreprise que, sur la période couverte par les prévisions (2010-2040), les flux de trésorerie actualisés cumulés seront négatifs (et s'élèveront à [...] millions de PLN, soit [...] millions d'EUR). Selon le plan d'entreprise, la valeur du projet devient positive uniquement grâce à la valeur terminale actualisée de l'ordre de [...] millions de PLN, calculée pour l'année 2040, et reste positive pendant une période indéterminée après cette date en supposant qu'à partir de ce moment-là, l'aéroport enregistrera chaque année une croissance nominale de [...] %. Cependant, comme il a été expliqué au considérant 135, le terrain n'appartient ni à l'exploitant de l'aéroport, ni aux actionnaires, car il appartient toujours au Trésor public; ainsi, la valeur terminale de l'aéroport n'est pas fiable. De plus, malgré la grande incertitude inhérente à un projet à si long terme, le plan d'entreprise ne contient pas l'analyse de sensibilité qu'aurait effectuée un investisseur avisé dans le cas d'un tel projet.
- (158) En outre, dans son analyse, la Commission a constaté que le plan d'entreprise se fondait sur un certain nombre d'hypothèses trop optimistes et irréalistes, compte tenu de la proximité de l'aéroport de Gdańsk, qui fonctionne selon le même modèle d'entreprise, de sa capacité disponible et de ses projets d'extension. Il ressort de plusieurs tests de sensibilité que la VAN du projet devient négative si des modifications minimales et réalistes des hypothèses sont introduites.
- (159) À la lumière de ce qui précède, la Commission constate que, sur la base de l'étude de 2010, un investisseur privé n'aurait pas pris la décision de lancer l'investissement en question. C'est pourquoi la décision des autorités de la ville de Gdynia et de la commune de Kosakowo relative au financement de la reconversion de l'aéroport militaire en aéroport civil confère à l'exploitant de l'aéroport un avantage économique qu'il n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché.

5.1.3.4. Application du critère de l'investisseur privé en économie de marché sur la base des études de 2011 et de 2012

Application du critère de l'investisseur privé en économie de marché sur la base de l'étude de 2011

- (160) La première actualisation de l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché a été effectuée en mai 2011. Bien que l'engagement concernant les apports en capital fournis après cette actualisation ait été pris avant mai 2011 (voir le considérant 51), la Commission a apprécié également s'il serait possible de reconnaître, sur la base des informations contenues dans cette analyse économique, que les apports en capital reflétaient le comportement d'un investisseur privé opérant dans une économie de marché. Dans l'étude de 2011, les revenus du projet ont été maintenus au même niveau, tandis que les dépenses en capital ont été augmentées (voir le diagramme 2 présentant les dépenses totales en capital). Dans cette étude, les apports en capital antérieurs et les dépenses en capital déjà réalisées ont également été pris en considération. Le WACC a été légèrement réduit (de [...] % à [...] %), et le taux de croissance à long terme a été ramené de [...] % à [...] %. À la suite de ces actualisations, la VAN a diminué significativement jusqu'à [...] millions de PLN (environ [...] EUR). Cela était dû à une perte plus importante [les flux de trésorerie actualisés pour la période 2011-2030 s'élèveraient à (- [...] millions) PLN et la valeur terminale diminuerait légèrement jusqu'à [...] millions de PLN].
- (161) En ce qui concerne la demande du côté des passagers et les recettes qui y sont liées, la Commission considère que les arguments présentés aux considérants 136 à 141 concernant la concurrence entre les aéroports de Gdynia et de Gdańsk au niveau des compagnies aériennes et des passagers restent valables également à la lumière de l'appréciation formulée dans l'étude de 2011.
- (162) La Commission note en particulier que le niveau des taxes d'aéroport adopté dans l'étude de 2011 reste inchangé par rapport à celui de l'étude de 2010.
- (163) Puisque les aéroports de Gdańsk, de Bydgoszcz et de Szczecin appliquaient en 2011 les mêmes prix (y compris les mêmes remises) qu'en 2010, l'appréciation faite par la Commission du niveau des taxes de l'étude de 2011 est la même que dans le cas de l'étude de 2010 (voir les considérants 141 à 147).

- (164) La Commission considère qu'un investisseur privé mû par une perspective de rentabilité n'aurait fondé aucune décision d'investissement concernant le projet en question sur un niveau de taxes largement supérieur à celui des taxes nettes appliquées par d'autres aéroports régionaux polonais ⁽⁶⁴⁾, a fortiori par l'aéroport de Gdańsk.
- (165) Dans ce contexte, la Commission note qu'une taxe d'aéroport réduite qui serait comparable à celles perçues par d'autres aéroports régionaux polonais (par exemple ceux de Gdańsk, de Bydgoszcz, de Szczecin ou de Lublin) entraînerait une valeur en capital négative.
- (166) La Commission a réalisé une série de tests de sensibilité et observe qu'une diminution de [...] % seulement des revenus annuels provenant des redevances passagers dans le cas des compagnies charters et à bas coûts (sur la période couverte par les prévisions, soit 2010-2040) constitue à elle seule un facteur suffisant pour que le projet cesse d'être rentable, malgré une valeur terminale importante.
- (167) Des tests de sensibilité supplémentaires suggèrent que le projet serait non rentable si le revenu global diminuait de [...] % seulement par an pendant toute la période couverte par les prévisions, ou si le revenu diminuait de [...] % et les dépenses de fonctionnement augmentaient de [...] %. Ainsi, la rentabilité de l'investissement est très sensible à des modifications minimales des hypothèses de base.
- (168) La Commission observe, en outre, que les résultats positifs de l'étude de 2011 dépendent aussi de la valeur terminale de l'investissement à la fin de la période prévue dans le plan d'entreprise (soit en 2040). Comme il a été expliqué au considérant 135, il n'est pas certain que la valeur terminale de l'infrastructure soit perçue, en totalité ou même en partie, par l'exploitant de l'aéroport ou les actionnaires.
- (169) Par conséquent, la Commission conclut que l'étude de 2011, tout comme celle de 2010, se fonde sur des hypothèses irréalistes, notamment en ce qui concerne les prévisions relatives au trafic et aux taxes d'aéroport. Ainsi donc, même sur la base de l'étude de 2011, la décision de la ville de Gdynia et de la commune Kosakowo concernant le financement de la reconversion de l'aéroport militaire de Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) en aéroport civil ne respecte pas le critère de l'investisseur privé en économie de marché et, en conséquence, confère un avantage économique que l'exploitant de l'aéroport n'obtiendrait pas dans des conditions normales de marché.

Application du critère de l'investisseur privé en économie de marché sur la base de l'étude de 2012

- (170) Les autorités polonaises considèrent que la Commission devrait apprécier le respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché uniquement sur la base de l'étude de 2012. La Commission remarque que, dans l'étude de 2012, les apports en capital antérieurs et les dépenses en capital déjà réalisées ont été pris en considération. Il ressort de l'étude de 2012 que le financement de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. offre aux actionnaires une valeur en capital positive de l'ordre de [...] millions de PLN (environ [...] millions d'EUR). En outre, le taux de rentabilité interne du projet d'investissement, de [...] %, est supérieur au coût du capital prévu de l'exploitant de l'aéroport ([...] %) ⁽⁶⁵⁾.
- (171) Dans l'étude de 2012, la valeur en capital de l'entreprise en cas d'investissements supplémentaires et de démarrage de l'exploitation du nouvel aéroport («scénario de base») a été comparée à celle de l'entreprise en cas d'absence d'investissements supplémentaires et d'abandon du projet d'investissement en juin 2012 («scénario alternatif») ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶⁴⁾ Dans son analyse, la Commission a pris en considération, outre les aéroports de Gdańsk, de Bydgoszcz et de Szczecin, les taxes appliquées par l'aéroport de Lublin, qui est un aéroport régional ouvert en décembre 2012. La taxe standard payée par passager au départ à l'aéroport de Lublin s'élève à 34 PLN (8,5 EUR); la taxe standard d'atterrissage s'élève à 36 PLN par tonne; la taxe standard de stationnement s'élève à 15 PLN par tonne et par 24 heures (pas de taxe pour les quatre premières heures). Remises: si une compagnie aérienne établit une base d'activités à l'aéroport de Lublin, la taxe payée par passager au départ est comprise entre 4,21 PLN (1,05 EUR) et 5,76 PLN (1,44 EUR) pendant les cinq premières saisons (2,5 ans); dans le cas des taxes de stationnement et d'atterrissage, la remise s'élève à 99 %. Après les cinq premières saisons, des remises sont appliquées à l'ouverture de nouvelles liaisons. Remise sur les nouvelles liaisons: dans le cas des redevances passagers, des taxes d'atterrissage et de stationnement, remises allant de 95 % la première année de l'exploitation d'une liaison à 25-65 % la cinquième année (en fonction du nombre de passagers). Après la cinquième année, une remise de 60 % s'applique si la compagnie aérienne transporte plus de 250 000 passagers au départ de l'aéroport de Lublin.

⁽⁶⁵⁾ Les calculs tiennent compte des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public.

⁽⁶⁶⁾ Comme l'étude a été effectuée en juin 2012, les présentes considérations se fondent sur cette date.

- (172) L'application de cette approche pour apprécier si la reconversion de l'aéroport militaire en aéroport civil comprend une aide d'État repose sur une erreur fondamentale, car elle ne tient pas compte des coûts du capital considérables déjà investis dans l'aéroport en question. Le scénario alternatif correct aurait consisté en la non-réalisation du projet. La Commission observe qu'un investisseur privé n'aurait en premier lieu pas investi dans le projet si les projets de construction d'un nouvel aéroport civil sur ce terrain n'avaient pas indiqué la possibilité réaliste de tirer des revenus d'un tel investissement. C'est pourquoi le scénario alternatif défini dans l'étude de 2012 est déformé par les décisions antérieures qui ne reflètent pas le comportement d'un investisseur privé. Tout comme les apports en capital antérieurs constituent une aide d'État car un investisseur privé agissant dans les conditions d'une économie de marché ne les aurait pas réalisés, il en va de même des apports en capital ultérieurs dans le cadre de ce projet.
- (173) La Commission observe que le scénario de base de l'étude de 2012 fournie par les autorités polonaises se fonde sur un plan d'entreprise prévoyant des flux de trésorerie futurs pour les investisseurs en capitaux propres sur la période 2012-2030 (soit la période de forte croissance) ⁽⁶⁷⁾. Les flux de trésorerie futurs reposent sur l'hypothèse que l'aéroport débutera son activité en 2013. Lorsque l'étude de 2012 a été élaborée, les autorités polonaises escomptaient que l'aéroport accueillerait en 2014 environ [...] passagers et que sa capacité augmenterait progressivement jusqu'à [...] passagers en 2020 et jusqu'à environ [...] passagers en 2028 (voir la prévision concernant l'évolution du nombre de passagers dans le tableau 8).

Tableau 8

Prévisions concernant le trafic des passagers pour l'aéroport de Gdynia (en milliers)

Augmentation prévue du nombre de passagers										
Année	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023	2026	2030
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083,7

- (174) Selon l'étude de 2012, il est attendu qu'après 2030, l'exploitant de l'aéroport enregistrera une croissance stable et constante de l'ordre de [...] %. Conformément à cette hypothèse, les autorités polonaises ont calculé la valeur terminale de l'exploitant de l'aéroport en 2030.
- (175) La Commission observe que, de même que dans les études de 2010 et de 2011, les facteurs clés déterminant les valeurs des flux de trésorerie futurs de l'exploitant de l'aéroport de Gdynia sont les revenus attendus de l'activité aérienne, qui dépendront du nombre de passagers et du niveau des taxes d'aéroport acquittées par les compagnies aériennes.
- (176) En ce qui concerne la hausse attendue du nombre de passagers, les autorités polonaises soutiennent que la demande de services de transport aérien de passagers augmentera avec le temps, avec la croissance attendue du PIB de la Pologne et le développement de la région. Par conséquent, les autorités polonaises sont d'avis que les prévisions concernant le trafic de passagers sont prudentes et que le trafic réel peut être plus élevé que celui prévu. Selon la Pologne, le trafic de passagers prévu pour la région, actualisé en mars 2013, est supérieur à celui prévu dans l'étude de 2012.
- (177) Les autorités polonaises soutiennent que le plan d'entreprise prévoit que l'aéroport de Gdynia assurera moins de [...] % du trafic de passagers dans la région. En outre, selon les autorités polonaises, le développement du marché des services aériens dans la voïvodie de Poméranie laisse une place à un autre petit aéroport dont l'offre serait complémentaire par rapport à celle de l'aéroport de Gdańsk.
- (178) En ce qui concerne la demande du côté des passagers et les recettes qui y sont liées, la Commission considère que les arguments présentés ci-dessus, aux considérants 136 à 147 et 161 à 165, concernant les études de 2010 et de 2011 restent valables également à la lumière de l'appréciation formulée dans l'étude de 2012.

⁽⁶⁷⁾ Une méthode d'évaluation des décisions concernant les investissements en capitaux généralement appliquée consiste à prendre en considération la valeur en capital de l'entreprise. La valeur en capital est la valeur de l'entreprise dont peuvent profiter ses propriétaires ou actionnaires. Elle est calculée par l'addition de tous les flux de trésorerie futurs disponibles pour les investisseurs en capitaux propres, actualisés au taux adéquat. Le taux d'actualisation appliqué le plus souvent est le coût des fonds propres, qui reflète le risque lié aux flux de trésorerie.

- (179) La Commission considère qu'un investisseur privé n'aurait pas fixé les taxes à un niveau plus haut en supposant que les taxes à l'aéroport de Gdańsk augmentent à long terme. À cet égard, la Commission remarque que le règlement fixant les taxes d'aéroport appliqué à l'aéroport de Gdańsk prévoit l'application des remises jusqu'en 2028 (soit pendant une période inférieure de deux ans seulement à celle prévue dans le plan d'entreprise faisant l'objet de l'étude de 2012). Sur ce fondement, la Commission considère que, même si les taxes appliquées par l'aéroport de Gdańsk augmentaient après 2028, les taxes d'aéroport prévues écartées pour toute la période couverte par le plan d'entreprise (soit jusqu'en 2030) seraient toujours supérieures au niveau moyen des taxes d'aéroport de l'aéroport concurrentiel le plus proche.
- (180) Les autorités polonaises ont confirmé que l'étude de 2012 prenait en considération les coûts d'exploitation liés à l'activité militaire menée à l'aéroport. Il est attendu que ces coûts soient compensés par l'État. Les autorités polonaises confirment que la répartition des coûts (d'exploitation et d'investissement) entre l'aéroport de Gdynia et son utilisateur militaire n'a pas été encore convenue de façon formelle.
- (181) La Commission considère qu'un investisseur privé aurait fondé son appréciation uniquement sur les résultats prévisibles au moment de la prise de décision concernant l'investissement. Ainsi, la Commission considère qu'une quelconque réduction des coûts résultant du partage des coûts avec l'utilisateur militaire de l'aéroport (ainsi que l'incidence sur les coûts généraux et les revenus de l'aéroport) ne devrait pas être prise en considération lors de l'appréciation du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché. En effet, la réduction des coûts que l'exploitant de l'aéroport pourrait obtenir dans ce contexte n'a pas été quantifiée dans l'étude de 2012.
- (182) De même que dans le cas de l'étude de 2010, les flux de trésorerie actualisés totaux du projet sur la période 2012-2030 sont négatifs, comme le montre le diagramme 4. L'aéroport ne commencera à générer des flux de trésorerie positifs qu'en 2020, mais étant donné la longueur de la période d'investissement, les flux de trésorerie actualisés cumulés resteront négatifs pendant la période couverte par les prévisions.

Diagramme 4

Flux de trésorerie actualisés cumulés (en PLN) dans l'étude de 2012 (à l'exclusion des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public)

[...]

- (183) Par conséquent, la Commission conclut que l'étude de 2012 ne peut pas être considérée appropriée pour apprécier si la décision de la ville de Gdynia et de la commune de Kosakowo concernant le financement de la reconversion de l'aéroport militaire de Gdynia en aéroport civil respecte le critère de l'investisseur privé en économie de marché. Quand l'étude de 2012 a été réalisée, les décisions d'investissement avaient été déjà prises. En outre, la Commission observe que les apports en capital fournis après l'élaboration de l'étude de 2012 ne peuvent pas être considérés comme des décisions d'investissement autonomes, prises isolément, puisqu'elles concernent le même projet d'investissement, dont la réalisation a été commencée par les actionnaires publics au plus tard en 2010, et que l'étude de 2012 ne reflète qu'une rectification ou une modification du projet initial.

Actualisation de novembre 2013

- (184) La Commission considère, en outre, que les modifications apportées au plan d'investissement en vue d'obtenir des revenus supplémentaires grâce à la vente de carburant par l'aéroport (sans l'intervention d'un opérateur externe) et à la fourniture des services de navigation ne devraient pas être prises en considération lors de l'appréciation du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché. Les autorités polonaises confirment que ces sources éventuelles de revenus n'ont été prises en considération ni dans l'étude de 2010, ni dans l'étude de 2011, ni dans l'étude de 2012, qui ont été préparées pour l'aéroport de Gdynia, parce qu'au moment de l'élaboration de ces études, les actionnaires publics et l'exploitant de l'aéroport étaient tellement peu sûrs d'obtenir toutes les autorisations et concessions nécessaires à la fourniture de tels services qu'ils n'ont pas tenu compte de ces revenus dans leurs prévisions (même en tant que scénario optimiste). Comme à l'époque de la réalisation de ces études, il n'y avait aucune certitude d'obtenir les autorisations et concessions nécessaires, la Commission soutient qu'elle ne peut pas prendre ces modifications en considération a posteriori.

Conclusion

- (185) Le financement public accordé à l'exploitant de l'aéroport par la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo ne respecte pas le critère de l'investisseur privé en économie de marché. Par conséquent, la mesure en question confère à l'entreprise Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché.

5.1.4. Caractère sélectif

- (186) Conformément à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, pour qu'une mesure puisse être qualifiée d'aide d'État, elle doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions». En l'espèce, la Commission observe que les apports en capital ne concernent que l'entreprise Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Ainsi, par définition, ils revêtent un caractère sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.1.5. Distorsion de concurrence et affectation des échanges

- (187) Lorsqu'une aide accordée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes sur le marché intérieur, ces dernières doivent être considérées comme influencées par l'aide ⁽⁶⁸⁾. Les avantages économiques qui résultent de l'application de la mesure en question pour l'exploitant de l'aéroport renforcent sa position économique, puisque l'exploitant de l'aéroport pourra lancer son activité sans devoir supporter les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation inhérents à cette activité.

- (188) Conformément à l'appréciation formulée à la section 5.1.1, 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 exploitants d'aéroports qui peuvent rivaliser pour se voir confier la gestion d'un aéroport particulier. La Commission souligne également que, notamment dans le cas des compagnies à bas coûts, des aéroports qui ne se trouvent pas dans la même zone de chalandise et qui se situent dans différents États membres peuvent aussi entrer en concurrence pour attirer ces compagnies. La Commission observe que l'aéroport de Gdynia accueillera environ [...] milliers de passagers par an jusqu'à 2020 et jusqu'à 1 000 000 passagers en 2030.

- (189) Comme il a été mentionné au point 40 des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, il n'est pas possible d'exclure même les petits aéroports du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, car ils entrent en concurrence avec d'autres petits aéroports pour attirer surtout des compagnies charters et des compagnies aériennes à bas coûts. La Commission estime que l'aide peut affecter la concurrence et les échanges entre États membres.

- (190) À la lumière des arguments présentés aux considérants 187 à 189, les avantages économiques qui résultent de l'application de la mesure en question pour l'exploitant de l'aéroport renforcent sa position économique, puisque l'exploitant de l'aéroport pourra lancer son activité sans devoir supporter les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation inhérents à cette activité. Par conséquent, le financement en question fausse ou menace de fausser la concurrence et affecte les échanges entre États membres.

5.1.6. Conclusion

- (191) Compte tenu des arguments présentés aux considérants 101 à 190, la Commission considère que les apports en capital en faveur de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Comme le financement a été déjà mis à la disposition de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., la Commission considère également que les autorités polonaises n'ont pas respecté l'interdiction visée à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE ⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁸⁾ Affaire T-214/95, *Het Vlaamse Gewest/Commission*, EU:T:1998:77, Recueil 1998, p. II-717.

⁽⁶⁹⁾ Affaire T-109/01, *Fleuren Compost/Commission*, EU:T:2004:4, Recueil 2004, p. II-127.

5.2. Compatibilité de l'aide avec le marché intérieur

- (192) La Commission a examiné si l'aide en question peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur. Comme il a été déjà mentionné ci-dessus, l'aide consiste à financer les coûts d'investissement liés au lancement de l'aéroport de Gdynia et les pertes d'exploitation pendant les premières années de l'activité de cet aéroport (soit jusqu'en 2019, comme il ressort des études de 2010 et de 2012).

5.2.1. Application des lignes directrices de 2014 et de 2005 relatives au secteur de l'aviation

- (193) L'article 107, paragraphe 3, du TFUE prévoit certaines exceptions au principe général établi à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE selon lequel l'aide d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur. L'aide en question peut être appréciée sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, 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.
- (194) En ce qui concerne cette question, les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation et les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes du 31 mars 2014 («lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation») ⁽⁷⁰⁾ fournissent un cadre permettant d'établir si une aide en faveur d'un aéroport peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.
- (195) Conformément aux lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, la communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales ⁽⁷¹⁾ s'applique aux aides à l'investissement illégales octroyées à des aéroports. Par conséquent, la Commission appliquera aux aides à l'investissement illégales octroyées avant le 4 avril 2014 les règles de comptabilité avec le marché intérieur en vigueur à la date de leur octroi. La Commission appliquera donc les principes énoncés dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation aux aides à l'investissement illégales octroyées à des aéroports avant le 4 avril 2014 ⁽⁷²⁾.
- (196) Conformément aux lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, les dispositions de la communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales 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, la Commission appliquera les principes énoncés dans les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation à 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 ⁽⁷³⁾.
- (197) Les apports en capital constituent une aide d'État illégale octroyée à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. avant le 4 avril 2014 (voir le considérant 191).

5.2.2. Distinction entre aide à l'investissement et aide au fonctionnement

- (198) À la lumière des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation visées aux considérants 196 à 197, la Commission doit apprécier si la mesure d'aide en question constitue une aide illégale à l'investissement ou au fonctionnement.
- (199) Conformément au point 25, définition 18), des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, les aides à l'investissement sont «les aides destinées à financer les immobilisations et, en particulier, «le déficit de financement des coûts du capital»».
- (200) Les aides au fonctionnement sont quant à elles destinées à couvrir la différence entre les recettes et les coûts d'exploitation de l'aéroport, ceux-ci étant 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

⁽⁷⁰⁾ 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).

⁽⁷¹⁾ JO C 119 du 22.5.2002, p. 22.

⁽⁷²⁾ Point 173 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

⁽⁷³⁾ Point 172 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

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» ⁽⁷⁴⁾.

- (201) Il ressort de ces définitions que l'aide d'État octroyée à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. doit être considérée comme une aide à l'investissement dans la mesure où elle était destinée à financer les immobilisations. La part des apports en capital destinée à couvrir les pertes de l'exploitant de l'aéroport qui n'ont pas été encore incluses dans l'EBITDA (dépréciation annuelle d'actifs, coûts de financement, etc.), moins les coûts relevant d'une tâche d'intérêt public, fixés aux considérants 102 à 107, constitue également une aide à l'investissement.
- (202) En revanche, la part des apports en capital annuels destinée à couvrir les pertes d'exploitation ⁽⁷⁵⁾ annuelles de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., moins les coûts inclus dans l'EBITDA, considérés comme relevant d'une tâche d'intérêt public et fixés aux considérants 102 à 107, constitue une aide au fonctionnement en faveur de l'exploitant de l'aéroport.

5.2.3. Aide à l'investissement

- (203) Une aide d'État destinée à financer des infrastructures d'un aéroport est conforme à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE si elle remplit les conditions visées au point 61 des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, à savoir si:
- i) la construction et l'exploitation de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini (développement régional, accessibilité, etc.);
 - ii) l'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé;
 - iii) l'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme, notamment au regard de l'utilisation des infrastructures existantes;
 - iv) l'accès à l'infrastructure est ouvert à tous les utilisateurs potentiels de manière égale et non discriminatoire; et
 - v) le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.
- (204) 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.
- (205) Les autorités polonaises considèrent que le financement public du projet de reconversion de l'aéroport militaire de Gdynia respecte tous les critères d'aide à l'investissement définis dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation.
- i) *La construction et l'exploitation de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini (développement régional, accessibilité, etc.)*
- (206) La Commission observe que l'aéroport de Gdańsk, situé à 25 km seulement du nouvel aéroport prévu, dessert déjà la Poméranie de façon efficace.
- (207) L'aéroport de Gdańsk est situé près du périphérique de la conurbation de Gdańsk, qui constitue un tronçon de l'autoroute S6 qui contourne Gdynia, Sopot et Gdańsk et assure à la majorité de la population de Poméranie un accès aisé à l'aéroport. La construction du nouvel aéroport ne garantirait pas une meilleure liaison, même aux habitants de Gdynia, car le temps de trajet en voiture depuis le centre de Gdynia est le même vers chacun des deux aéroports (celui de Gdynia et celui de Gdańsk) et s'élève à environ 20-25 minutes.

⁽⁷⁴⁾ Point 25, définitions 21, 22 et 23, des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

⁽⁷⁵⁾ Le bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (EBITDA).

- (208) En outre, la Commission note que le métro de la conurbation de Gdańsk, actuellement en construction et cofinancé par des Fonds structurels de l'Union, assurera une liaison directe entre le centre-ville et l'aéroport de Gdańsk pour les habitants aussi bien de Gdańsk que de Gdynia, avec un temps de trajet égal (environ 25 minutes). Le métro de la conurbation de Gdańsk permettra également aux habitants d'autres zones de Poméranie de rallier directement ou indirectement l'aéroport de Gdańsk.
- (209) La Commission constate également que la capacité actuelle de l'aéroport de Gdańsk s'élève à 5 000 000 passagers par an, tandis que le trafic réel de passagers sur la période 2010-2013 a montré la tendance suivante: 2 200 000 en 2010, 2 500 000 en 2011, 2 900 000 en 2012 et 2 800 000 en 2013. La Commission remarque également que l'aéroport de Gdańsk est actuellement en cours d'agrandissement en vue d'atteindre une capacité de 7 000 000 passagers par an. Cet investissement doit être achevé en 2015.
- (210) En outre, conformément à la prévision concernant le trafic en Poméranie, fournie par les autorités polonaises et utilisée lors de l'élaboration de l'étude de 2012, la demande totale dans la région s'élèvera à [...] millions de passagers par an [...].

Tableau 9

Prévisions concernant le trafic en Poméranie (en millions)

2013	2015	2017	2019	2020	2023	2026	2027	2028	2030
2,8	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	7,7

- (211) La Commission observe en outre que, selon les renseignements transmis par les autorités polonaises, le schéma directeur de l'aéroport de Gdańsk prévoit de nouveaux agrandissements de l'aéroport qui devraient lui conférer une capacité de plus de 10 000 000 passagers par an. C'est pourquoi la décision spécifique d'augmenter la capacité de l'aéroport de Gdańsk au-dessus de 7 000 000 passagers peut être prise à l'avenir en fonction de l'évolution du trafic.
- (212) Selon les autorités polonaises, les prévisions actualisées (de mars 2013) indiquent qu'il est attendu que la demande dans la zone de chalandise soit supérieure à celle mentionnée dans les prévisions concernant le trafic de 2012. Conformément aux prévisions actualisées, la demande dans la zone de chalandise s'élèvera à environ 9 000 000 passagers en 2030. Cependant, même cette prévision indique que l'aéroport de Gdańsk à lui seul, sans investissements supplémentaires, suffirait à satisfaire la demande dans la région au moins jusqu'en 2025 (sur la base des prévisions rectifiées concernant le trafic, mentionnées au considérant 63).
- (213) En outre, conformément aux renseignements fournis par les autorités polonaises, la capacité actuelle de la piste de décollage à l'aéroport de Gdańsk s'élève à 40-44 opérations par heure, et son utilisation réelle actuelle s'élève en moyenne à 4,7 opérations par heure.
- (214) Sur la base des informations transmises par les autorités polonaises (voir les considérants 209 à 213), la Commission constate que, dans les prochaines années, l'aéroport de Gdańsk sera exploité à environ 50-60 % seulement de sa capacité. Par conséquent, même en cas de croissance dynamique du nombre de passagers en Poméranie, l'aéroport de Gdańsk sera en mesure de satisfaire la demande de la part des compagnies aériennes et des passagers à long terme.
- (215) La Commission observe également que l'aéroport de Gdańsk offre plus de 40 liaisons intérieures et internationales (aussi bien des liaisons de point à point que des liaisons avec les nœuds tels que Francfort, Munich, Varsovie et Copenhague).
- (216) Comme il a été déjà mentionné au considérant 78, les autorités polonaises soutiennent, d'un côté, que, pour des raisons d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, l'augmentation de la capacité de l'aéroport de Gdańsk est soumise à certaines restrictions. De l'autre côté, elles soutiennent qu'il n'y a pas de limites à l'augmentation de la capacité de l'aéroport de Gdańsk. La Commission considère que, puisque les arguments concernant des restrictions à l'augmentation de la capacité sont contradictoires ou, en tout état de cause, ne sont pas justifiés, elle ne peut pas fonder son appréciation sur ces arguments.

- (217) Considérant la capacité disponible de l'aéroport de Gdańsk, qui à long terme ne sera pas entièrement utilisée, ainsi que le projet d'un nouvel agrandissement de cet aéroport en cas de nécessité à long terme, la Commission considère que la création de nouveaux aéroports en Poméranie ne contribuera pas au développement de la région. La Commission observe en outre que, grâce à l'aéroport de Gdańsk, la Poméranie dispose déjà de liaisons aisées et que le nouvel aéroport n'améliorera pas les liaisons avec cette région.
- (218) La Commission note également que le modèle d'entreprise de l'aéroport de Gdynia indique qu'il serait en concurrence avec l'aéroport de Gdańsk pour les passagers des compagnies à bas coûts et des compagnies charters et les prestataires de services d'aviation générale. En outre, la création d'un nouvel aéroport qui jouerait le rôle d'aéroport d'appoint/de secours ne saurait justifier l'ampleur des investissements à l'aéroport de Gdynia.
- (219) Comme il a été déjà mentionné au considérant 77, les autorités polonaises se réfèrent à la «Stratégie régionale de développement des transports dans la voïvodie de Poméranie pour la période 2007–2020» dans laquelle, selon les autorités polonaises, la nécessité de construire un nœud aérien, composé d'aéroports travaillant en étroite collaboration et satisfaisant aux besoins de la population de la Poméranie, a été reconnue.
- (220) La Commission observe toutefois que la «Stratégie régionale de développement des transports dans la voïvodie de Poméranie pour la période 2007–2020» ne présente que d'éventuelles orientations stratégiques suivant lesquelles il est possible ou indispensable de développer le transport dans cette région. Les conclusions concernant l'aéroport de Gdynia revêtent un caractère très général. Ce document ne précise aucune mesure d'exécution garantissant l'utilisation de l'aéroport de Gdynia pour les besoins de l'aviation civile. Il n'impose pas non plus d'engagement relatif à cet objectif. Au contraire, il souligne que «les projets de développement de l'activité commerciale à l'aéroport de Gdynia-Kosakowo ou de Słupsk-Redzikowo devraient être orientés avant tout vers la rentabilité économique et la capacité de répondre à la demande actuelle, ainsi que vers la possibilité de fournir des services de fret là où ils sont rentables».
- (221) De même, la lettre d'intention signée le 29 avril 2005 par le ministère de la défense nationale, le ministère des transports, des représentants de l'aéroport de Gdańsk et différentes autorités régionales (mentionnée au considérant 21 de la présente décision) revêt un caractère très général et mentionne seulement l'intention d'utiliser l'aéroport militaire de Kosakowo pour les besoins de l'aviation civile.
- (222) La Commission observe également qu'après l'adoption de la décision 2014/883/UE, le maréchal de la voïvodie de Poméranie et les présidents des villes de Gdańsk et de Sopot (deux des trois les plus grandes villes de la région et actionnaires de l'aéroport de Gdańsk) ont publié une déclaration écrite dans laquelle ils indiquaient qu'en signant la lettre du 29 avril 2005, ils n'avaient pas eu l'intention de lancer la construction d'un nouvel aéroport de Gdynia. Selon cette déclaration, la lettre d'intention avait été signée uniquement pour préserver les infrastructures de l'aéroport militaire existant aux fins d'une future collaboration dudit aéroport avec celui de Gdańsk. Dans ce contexte, l'aéroport de Gdynia devrait être affecté uniquement à l'aviation générale.
- (223) Les autorités locales ont également souligné que la décision concernant la création d'un nouvel aéroport à Gdynia était une décision autonome de la ville de Gdynia et de la commune de Kosakowo, qui avaient été informées à plusieurs reprises que cet investissement ne se justifiait pas d'un point de vue économique.
- (224) Par lettre du 6 août 2013, les autorités polonaises ont indiqué que, le 30 juillet 2013 (c'est-à-dire après l'ouverture de la procédure formelle d'examen), les actionnaires de l'aéroport de Gdańsk (y compris la ville de Gdynia) ont décidé de constituer un groupe de travail afin d'étudier les scénarios envisageables pour une collaboration entre les aéroports de Gdynia et Gdańsk. Par lettre du 30 octobre 2013 (notifié à la Commission le 4 novembre 2013), le président de Gdynia a indiqué que le groupe de travail avait recommandé aux actionnaires de l'aéroport de Gdańsk la fusion de deux aéroports de Poméranie (à savoir la reprise de l'aéroport de Gdynia par l'aéroport de Gdańsk). Le président a également signalé que des travaux d'analyse concernant une telle fusion avaient été entrepris.
- (225) Selon la Commission, la constitution de ce groupe de travail n'a été qu'une réaction à l'ouverture de la procédure formelle d'examen et elle ne saurait être considérée comme une preuve de la mise en œuvre de la stratégie régionale de développement des transports. De plus, il convient de souligner que la Commission n'a été informée d'aucune mesure antérieure ou postérieure concernant la collaboration entre lesdits aéroports de Poméranie. Elle observe également que la collaboration entre les aéroports de Gdynia et de Gdańsk dans le cadre d'un nœud aérien n'aboutirait pas à l'élimination d'infrastructures redondantes qui ne répondent pas aux besoins de transport réels.

(226) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que l'investissement à l'aéroport de Gdynia entraînera une simple duplication des infrastructures dans la région, ce qui ne répond pas à un objectif d'intérêt général clairement défini.

ii) *L'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé*

(227) Comme il a été constaté aux considérants 206 à 226, la Commission considère que la zone d'attraction de l'aéroport de Gdynia est et sera desservie efficacement par l'aéroport de Gdańsk. En outre, les deux aéroports fonctionneraient selon le même modèle d'entreprise et se concentreraient principalement sur les compagnies à bas coûts et sur les vols charters.

(228) En l'absence d'objectif d'intérêt général clairement défini, la Commission considère que l'infrastructure ne peut pas être considérée comme nécessaire et proportionnée à un objectif d'intérêt général (voir aussi le considérant 226).

iii) *L'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme, notamment au regard de l'utilisation des infrastructures existantes*

(229) Comme il a été mentionné au point i), l'aéroport de Gdynia est situé à 25 km seulement de l'aéroport existant de Gdańsk et les deux aéroports se trouvent dans la même zone de chalandise et fonctionnent selon un modèle d'entreprise similaire.

(230) La capacité de l'aéroport de Gdańsk est actuellement utilisée à moins de 60 %. Compte tenu des investissements en cours, l'aéroport de Gdańsk est en mesure de satisfaire la demande dans la région au moins jusqu'en 2025-2028, en fonction des prévisions retenues, et de nouveaux agrandissements de cet aéroport sont possibles.

(231) La Commission observe également que le plan d'entreprise de l'aéroport de Gdynia indique qu'environ [80-90] % des recettes de l'aéroport proviendraient des services pour les compagnies à bas coûts et charters. Cela signifie que cet aéroport se concentrerait sur les marchés concernés par la principale activité de l'aéroport de Gdańsk.

(232) À cet égard, la Commission remarque aussi que les autorités polonaises n'ont fourni aucune preuve d'une éventuelle coopération des deux aéroports (voir également les considérants 224 et 225).

(233) De même, les projets concernant les revenus tirés d'une autre activité aérienne et de l'activité autre qu'aérienne (production et services) ne seraient pas suffisants à eux seuls pour couvrir les coûts d'exploitation importants liés au fonctionnement de l'aéroport de Gdynia.

(234) En conséquence, la Commission considère que l'aéroport de Gdynia n'offre pas de perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme.

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

(235) Les autorités polonaises ont confirmé que l'accès à l'infrastructure serait ouvert à tous les utilisateurs potentiels de manière égale et non discriminatoire, sans aucune discrimination non justifiée par des considérations économiques.

v) *Le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union*

(236) La Commission observe que les autorités polonaises n'ont fourni aucune preuve que les aéroports de Gdańsk et de Gdynia collaboreraient pour créer un nœud aérien. Conformément à la logique, les deux aéroports devraient plutôt rivaliser pour attirer des passagers qui sont globalement les mêmes.

- (237) La Commission constate, en outre, que le plan d'entreprise de l'aéroport de Gdynia (environ [80-90] % des recettes provenant des vols assurés par des compagnies à bas coûts et des vols charters) ainsi que l'ampleur de l'investissement (par exemple le terminal d'une capacité de 500 000 passagers par an qui doit être agrandi dans l'avenir) ne confirment pas l'allégation selon laquelle l'aéroport de Gdynia se concentrerait sur l'aviation générale et fournirait uniquement ou principalement des services pour le secteur de l'aviation générale.
- (238) Eu égard à ce qui précède et au fait que les deux aéroports se concentreraient sur les vols assurés par des compagnies à bas coûts et les vols charters, la Commission considère que l'aide est destinée à un aéroport qui entrerait en concurrence directe avec un autre aéroport situé dans la même zone de chalandise, sans demande de services aériens qui ne pourrait être satisfaite par l'aéroport existant.
- (239) En conséquence, la Commission considère que l'aide en question affecterait les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. L'absence d'objectif d'intérêt général à la réalisation duquel cette aide serait destinée renforce cette conclusion.

vi) *Nécessité de l'aide et effet incitatif*

- (240) Sur la base des données fournies par les autorités polonaises, la Commission considère que les coûts d'investissement peuvent être inférieurs aux coûts de construction d'autres aéroports régionaux similaires en Pologne. Cela résulte surtout de l'utilisation des infrastructures existantes d'un aéroport militaire. Les autorités polonaises soutiennent en outre qu'en absence d'aide, l'exploitant de l'aéroport n'aurait pas procédé à l'investissement en question.
- (241) La Commission observe qu'étant donné la longueur de la période nécessaire pour atteindre le seuil de rentabilité dans le cas d'un tel investissement, un financement public pourrait être nécessaire pour influencer le comportement du bénéficiaire et l'inciter à investir. Par ailleurs, étant donné l'impossibilité d'estimer la rentabilité future du projet d'investissement (voir le considérant 185) et le fait qu'aucun investisseur privé ne s'engagerait dans un tel projet, l'aide modifie en effet vraisemblablement le comportement de l'exploitant de l'aéroport.
- (242) Cependant, en l'absence d'objectif d'intérêt général clairement défini, la Commission constate que l'aide ne peut pas être considérée comme nécessaire et proportionnée à un tel objectif.
- (243) En conséquence, la Commission considère que l'aide à l'investissement accordée par la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. ne satisfait pas aux exigences visées dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation et ne peut pas être considérée comme compatible avec le marché intérieur.

5.2.4. *Aide au fonctionnement*

- (244) Pour apprécier l'aide au fonctionnement, la Commission s'est fondée, au considérant 227 de la décision 2014/883/UE, sur la conclusion selon laquelle «l'octroi d'une aide au fonctionnement dans le but d'assurer la réalisation d'un projet d'investissement bénéficiant d'une aide à l'investissement incompatible avec le marché intérieur est, en tant que tel, incompatible avec le marché intérieur». En l'absence de l'aide à l'investissement incompatible avec le marché intérieur, l'aéroport de Gdynia n'existerait pas, car il est financé entièrement au moyen de cette aide, et une aide au fonctionnement ne peut pas être accordée à des infrastructures aéroportuaires inexistantes.
- (245) Une telle conclusion, tirée conformément aux lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, est tout aussi pertinente dans le contexte des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation et est suffisante pour constater que l'aide au fonctionnement accordée à l'exploitant de l'aéroport est incompatible avec le marché intérieur.
- (246) En outre, il est clair que la première condition de compatibilité des aides avec le marché intérieur, définie dans les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, selon laquelle une aide au fonctionnement peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur si elle contribue à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini (elle améliore la mobilité des citoyens de l'Union et la connectivité des régions et encourage le développement régional), n'est pas remplie si l'aide au fonctionnement en question a pour but d'assurer le fonctionnement d'un aéroport qui n'a été construit que grâce à une aide à l'investissement incompatible avec le marché intérieur.

- (247) Ainsi, la Commission est d'avis qu'aux considérants 203 et suivants — dans lesquels il est établi que, compte tenu de la duplication des infrastructures, l'aide à l'investissement accordée à Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. ne répond pas à un objectif d'intérêt général clairement défini et, par conséquent, est incompatible avec le marché intérieur en vertu des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation –, il est aussi démontré que l'aide au fonctionnement accordée à Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. est elle aussi incompatible avec le marché intérieur, ce qui avait déjà été établi dans la décision 2014/883/UE. L'aide au fonctionnement accordée à Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. (de même que l'aide à l'investissement) entraînera une simple duplication d'infrastructures aéroportuaires dans une région qui semble déjà desservie efficacement par un aéroport qui n'est pas saturé; par conséquent, elle ne répond pas à un objectif d'intérêt général clairement défini.
- (248) Pour être complet, la Commission observe qu'elle serait parvenue à la même conclusion si l'aide au fonctionnement avait été appréciée à la lumière des règles relatives aux aides d'État à finalité régionale, invoquées par les autorités polonaises. Dans un tel cas, la Commission aurait dû tenir compte du fait que l'aéroport de Gdynia se situe dans une région défavorisée, relevant de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, et donc apprécier si l'aide au fonctionnement en question peut être considérée comme conforme aux lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale.
- (249) Conformément au point 76 de ces lignes directrices, les aides au fonctionnement peuvent être octroyées exceptionnellement dans les régions bénéficiant de la dérogation de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, à condition qu'elles respectent cumulativement les critères suivants: i) elles doivent être justifiées par leur contribution au développement régional et leur nature et ii) leur niveau doit être proportionnel aux handicaps qu'elles visent à pallier.
- (250) Selon les autorités polonaises, l'aide au fonctionnement en question est conforme au point 76 des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale (voir les considérants 95 à 97).
- (251) La Poméranie étant déjà desservie par l'aéroport de Gdańsk et le nouvel aéroport n'améliorant pas les liaisons avec la région, la Commission ne saurait conclure que l'aide peut contribuer au développement régional.
- (252) La Commission considérerait qu'en l'absence d'une telle contribution, il ne serait pas possible de conclure que l'aide au fonctionnement est proportionnelle aux handicaps qu'elle vise à pallier, puisqu'il ne semble pas que la Poméranie souffre d'un manque de liaisons.
- (253) En outre, la Commission estimerait que l'aide au fonctionnement en question serait destinée à financer une part déterminée de dépenses prédéfinies. Cependant, considérant l'évaluation du plan d'entreprise de l'aéroport de Gdynia et du niveau des revenus et des coûts prévus réalisée par la Commission, présentée dans la section 5.1.3, il ne serait pas possible de conclure que l'aide serait limitée au minimum nécessaire, accordée à titre provisoire et progressivement réduite. Notamment, en ce qui concerne l'incertitude quant à la rentabilité supposée de l'exploitant de l'aéroport (voir la section concernant l'existence de l'aide), il n'est pas possible de garantir que l'aide sera transitoire et progressivement réduite.
- (254) En conséquence, la Commission conclut que l'aide au fonctionnement accordée à Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. par la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo est incompatible avec le marché intérieur, car elle a pour but d'assurer le fonctionnement d'un aéroport qui n'existe que grâce à une aide à l'investissement incompatible avec le marché intérieur et (comme l'aide à l'investissement susmentionnée) elle aboutit à une simple duplication des infrastructures.

5.2.5. Conclusion concernant la compatibilité avec le marché intérieur

- (255) Ainsi, la Commission constate que l'aide d'État accordée à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. est incompatible avec le marché intérieur.
- (256) La Commission n'a constaté l'existence d'aucune autre disposition relative à la compatibilité avec le marché intérieur sur la base de laquelle elle pourrait considérer l'aide en question comme conforme au TFUE. En outre, les autorités polonaises ne se sont référées à aucune disposition relative à la compatibilité avec le marché intérieur ni n'ont présenté d'arguments pertinents qui auraient permis à la Commission de considérer l'aide en question comme compatible avec le marché intérieur.

- (257) L'aide à l'investissement et l'aide au fonctionnement que les autorités polonaises ont accordées ou envisagent d'accorder à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. sont incompatibles avec le marché intérieur. Les autorités polonaises ont accordé ces aides illégalement, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

6. RÉCUPÉRATION DE L'AIDE

- (258) Conformément au TFUE et selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, la Commission est compétente, lorsqu'elle constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché intérieur, pour décider que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier ⁽⁷⁶⁾. La Cour soutient d'une manière conséquente que l'obligation pour l'État de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché intérieur vise au rétablissement de la situation antérieure ⁽⁷⁷⁾. À cet égard, la Cour juge que cet objectif est atteint par le remboursement des montants accordés au titre d'aide illégale, grâce auquel le bénéficiaire perd l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents, et la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ⁽⁷⁸⁾.
- (259) Conformément à la jurisprudence citée, l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ⁽⁷⁹⁾ précise 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».
- (260) En conséquence, l'aide d'État susmentionnée doit être remboursée aux autorités polonaises dans la mesure où elle a été versée.
- (261) La Commission rappelle que, selon une jurisprudence constante, le fait que des entreprises soient en difficulté ou en faillite n'affecte pas l'obligation de l'État membre de récupérer l'aide ⁽⁸⁰⁾. Dans de tels cas, le rétablissement de la situation antérieure et l'élimination de la distorsion de concurrence peuvent, en principe, être accomplis par l'inscription au tableau des créances de celle relative à la restitution des aides concernées ⁽⁸¹⁾. Toutefois, une telle inscription ne permet de satisfaire à l'obligation de récupération que si, dans le cas où les autorités étatiques ne pourraient récupérer l'intégralité du montant des aides, la procédure de faillite aboutit à la liquidation de l'entreprise bénéficiaire des aides illégales, c'est-à-dire à la cessation définitive de son activité ⁽⁸²⁾.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision 2014/883/UE est retirée.

Article 2

1. Les apports en capital réalisés en faveur de Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. entre le 28 août 2007 et le 17 juin 2013 constituent une aide d'État illégalement mise à exécution par la Pologne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui est incompatible avec le marché intérieur, à l'exception de la part des apports en capital affectée aux investissements nécessaires à la réalisation des activités qui, conformément à la décision C(2013) 4045 final, doivent être considérées comme relevant d'une tâche d'intérêt public.

⁽⁷⁶⁾ Affaire C-70/72, Commission/Allemagne, EU:C:1973:87, Recueil 1987, p. 813, point 13.

⁽⁷⁷⁾ Affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Espagne/Commission, EU:C:1994:325, Recueil 1994, p. I-4103, point 75.

⁽⁷⁸⁾ Affaire C-75/97, Belgique/Commission, EU:C:1999:311, Recueil 1999, p. I-03671, points 64-65.

⁽⁷⁹⁾ 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).

⁽⁸⁰⁾ Affaire C-42/93, Espagne/Commission («Merco»), EU:C:1994:326, p. I-4175, Recueil 1994, point 33; affaire C-496/09, Commission/Italie, EU:C:2011:740, Recueil 2011, p. I-11483, point 72.

⁽⁸¹⁾ Affaire C-277/00, Allemagne/Commission («SMÍ»), EU:C:2004:238, Recueil 2004, p. I-4355, point 85; affaire 52/84, Commission/Belgique, EU:C:1986:3, Recueil 1986, p. 89, point 14; affaire C-142/87, Belgique/Commission («Tubemeuse»), EU:C:1990:125, Recueil 1990, p. I-959, points 60-62.

⁽⁸²⁾ Arrêt dans l'affaire C-610/10, Commission/Espagne («Magesfa»), EU:C:2012:781, point 104 et la jurisprudence citée.

2. Les apports en capital en faveur de Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. que la Pologne envisage de mettre à exécution après le 17 juin 2013 en vue de la reconversion de l'aéroport militaire de Gdynia-Kosakowo en aéroport civil constituent une aide d'État incompatible avec le marché intérieur. En conséquence, elle ne peut être mise à exécution.

Article 3

1. La Pologne récupère l'aide visée à l'article 2, paragraphe 1, auprès du bénéficiaire.
2. Les montants à récupérer sont majorés d'un intérêt courant sur toute la période comprise entre le jour auquel l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à la date du remboursement effectif. Le taux d'intérêt est calculé sur une base composée, conformément aux dispositions du chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽⁸³⁾.
3. La Pologne annule tous les versements en suspens de l'aide visée à l'article 2, paragraphe 2, à compter de la date de la notification de la présente décision.

Article 4

1. La récupération de l'aide visée à l'article 2, paragraphe 1, et des intérêts visés à l'article 3, paragraphe 2, est immédiate et effective.
2. La Pologne veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans un délai de quatre mois à compter de la date de sa notification.

Article 5

1. Dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision, la Pologne communique à la Commission les informations suivantes:
 - a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;
 - b) une description détaillée des mesures déjà prises et des mesures prévues pour se conformer à la présente décision;
 - c) les documents confirmant qu'il a été ordonné au bénéficiaire de rembourser l'aide.
2. La Pologne tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales adoptées afin de mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 2, paragraphe 1, et des intérêts visés à l'article 3, paragraphe 2. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et sur celles prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants d'aide et d'intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 6

La République de Pologne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 26 février 2015.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

⁽⁸³⁾ 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).

ANNEXE

RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES MONTANTS D'AIDE REÇUS, À RÉCUPÉRER ET DÉJÀ RÉCUPÉRÉS

Nom du bénéficiaire	Montant total de l'aide reçue (*)	Montant total de l'aide à récupérer (*) (montant principal)	Montant total déjà remboursé (*)	
			Montant principal	Intérêts

(*) En monnaie nationale, en millions.

DÉCISION (UE) 2015/1587 DE LA COMMISSION**du 7 mai 2015****relative à l'aide d'État SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) octroyée par le Portugal à Estaleiros Navais de Viana do Castelo SA***[notifiée sous le numéro C(2015) 3036]***(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,

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

vu la décision par laquelle la Commission a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à l'égard de l'aide SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) ⁽¹⁾,

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations en vertu des dispositions susmentionnées,

Considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Par courrier électronique du 3 octobre 2012, les autorités portugaises ont transmis de manière informelle à la Commission une brève note relative aux mesures prises par l'État pour maximiser les recettes tirées de la privatisation d'Estaleiros Navais de Viana do Castelo SA (ci-après «ENVC»). Sur la base des informations fournies, la Commission a décidé, le 5 octobre 2012, d'ouvrir une procédure d'office, enregistrée sous la référence SA.35546 (2012/CP). Le Portugal a été informé de l'ouverture de la procédure par lettre du 11 octobre 2012.
- (2) La Commission a adressé une demande d'informations supplémentaires par lettre du 12 octobre 2012, à laquelle le Portugal a répondu par courrier électronique du 9 novembre 2012 et par lettre du 20 novembre 2012. Il ressort de ces informations qu'ENVC avait bénéficié par le passé de plusieurs mesures susceptibles de constituer des aides d'État. Une conférence téléphonique avec les autorités portugaises a eu lieu le 16 octobre 2012. La Commission a rencontré les autorités portugaises à leur demande le 11 décembre 2012. Le Portugal a fourni des renseignements supplémentaires par lettre du 28 décembre 2012 et courrier électronique du 18 janvier 2013.
- (3) Par lettre du 23 janvier 2013, la Commission a fait part au Portugal de sa décision d'engager la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») concernant l'aide en question (ci-après la «décision d'ouverture»).
- (4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽²⁾ invitait les parties intéressées à faire part de leurs observations au sujet des mesures adoptées. Le Portugal a présenté des observations sur la décision d'ouverture de la procédure par lettre du 12 mars 2013. La Commission n'a reçu aucune observation de la part des parties intéressées.
- (5) Tout au long de la procédure formelle d'examen, le Portugal a présenté à de nombreuses reprises des informations en réponse aux demandes de renseignements de la Commission. Par ailleurs, la Commission et les autorités portugaises se sont entretenues par conférence téléphonique les 27 mai 2013, 29 juillet 2013, 13 novembre 2013 et 20 janvier 2015. Elles se sont également rencontrées le 17 mars 2014.

⁽¹⁾ Aides d'État — Portugal — Aide d'État SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) — Mesures mises en œuvre par le passé en faveur d'Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. — Invitation à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 95 du 3.4.2013, p. 118).

⁽²⁾ Voir note 1 de bas de page.

- (6) Par lettre datée du 27 février 2015, le Portugal a demandé à la Commission de confirmer que toute éventuelle obligation de recouvrement ne serait pas étendue à WestSea. Dans cette même lettre, le Portugal a accepté de renoncer à ses droits découlant de l'article 342 du TFUE, en liaison avec l'article 3 du règlement n° 1/1958 ⁽³⁾, et de voir la présente décision adoptée et notifiée en anglais.

2. HISTORIQUE

2.1. Le bénéficiaire

- (7) ENVC était un chantier naval portugais créé en 1944 et nationalisé en 1975. Il appartenait dans son intégralité à l'État via *Empordef* — *Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), SA* (ci-après «Empordef»), société holding entièrement détenue par l'État et contrôlant un certain nombre d'entreprises publiques du secteur de la défense.
- (8) Au moment de la décision d'ouverture de la procédure de la Commission (voir le considérant 3 ci-dessus), ENVC employait environ 638 personnes et était le seul chantier naval au Portugal en mesure de construire des navires militaires ⁽⁴⁾. Le portefeuille de navires d'ENVC était à l'époque limité à la construction de deux navires asphaltiers commandés par *Petróleos de Venezuela SA («PDVSA»)*, une société détenue à 100 % par l'État vénézuélien.
- (9) ENVC exerçait son activité sur un terrain en concession. Cette concession lui a été octroyée pour la première fois en 1946, puis modifiée en 1948, 1949 et 1974. En 1989, la zone de la concession a été étendue et sa durée — qui allait initialement jusqu'en 2006 — a été prolongée jusqu'en 2031 ⁽⁵⁾.

2.2. La procédure de privatisation

- (10) Au moment de la décision d'ouverture de la procédure, ENVC était toujours active sur le marché. Par décret-loi 186/2012 du 13 août 2012, le gouvernement a décidé de reprivatiser la société ⁽⁶⁾.
- (11) Le processus de privatisation devait être réalisé dans le cadre de la législation portugaise relative à la privatisation ⁽⁷⁾. Les règles spécifiques régissant ce processus, à savoir le décret-loi 186/2012 et la résolution 73/2012 du Conseil des ministres, ont été publiées au Journal officiel du Portugal les 13 et 29 août 2012 respectivement ⁽⁸⁾. La résolution 73/2012 du Conseil des ministres précisait que la privatisation devait être réalisée par vente directe — pas d'appel d'offres — du capital social d'ENVC à concurrence de 95 % au maximum.
- (12) Le Portugal a fait savoir que plus de 70 investisseurs potentiels avaient été recensés par Empordef et son conseiller financier. Trois investisseurs ont soumis des offres contraignantes avant le délai fixé au 5 novembre 2012, mais seuls deux d'entre eux ont été jugés admissibles: *Rio Nave Serviços Navais* (Brésil) et *JSC River Sea Industrial Trading* (Russie) ⁽⁹⁾.
- (13) Par résolution 27/2013 du Conseil des ministres du 17 avril 2013, le gouvernement portugais a décidé de rejeter l'unique offre valable de *JSC River Sea Industrial Trading* (l'offre de *Rio Nave Serviços Navais* ayant entre-temps expiré), au motif que ses conditions étaient excessives et ne pouvaient être satisfaites.

⁽³⁾ Règlement n° 1 portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne (JO 17 du 6.10.1958, p. 385/58).

⁽⁴⁾ Selon les informations fournies par le Portugal, il semble que la capacité, en termes de main-d'œuvre, allouée à la construction de navires à des fins militaires a atteint un niveau record en 2005, soit 33 % de l'activité totale d'ENVC (comprenant la construction, la réparation, etc.). Entre 2006 et 2011, la capacité moyenne consacrée à la construction militaire se chiffrait à environ 11 %, mais en 2012, elle est tombée à zéro en raison de l'annulation d'une commande de navires militaires par l'armée portugaise.

⁽⁵⁾ L'accord de concession a également été modifié en 2005 et 2007 afin de permettre à ENVC de céder en sous-concession une partie du terrain à des fins de production d'éoliennes.

⁽⁶⁾ Ce processus n'était pas couvert par le protocole d'accord sur les conditions spécifiques de politique économique conclu entre le Portugal et la Commission, le Fonds monétaire international et la Banque centrale européenne.

⁽⁷⁾ *Lei Quadro das Privatizações*, approuvée par la loi n° 11/90 du 5 avril 1990 et publiée à nouveau par la loi n° 50/2011 du 13 septembre 2011.

⁽⁸⁾ *Diário da República* n° 156, 13.8.2012, p. 4364, et *Diário da República* n° 167, 29.8.2012, p. 4838, respectivement.

⁽⁹⁾ Bien que *Volstad Maritime* ait soumis une offre contraignante le 5 novembre 2012, celle-ci n'a pas été jugée admissible parce qu'elle a été soumise après le délai fixé à 10 heures.

- (14) Par son décret-loi 98/2013 du 24 juillet 2013, le gouvernement portugais a autorisé ENVC à procéder à une sous-concession du terrain où elle exerçait ses activités. La procédure de sous-concession a débuté le 31 juillet 2013. Deux soumissionnaires ont présenté une offre, mais seule celle de Martifer-Energy Systems SGPS, SA, soumise conjointement avec Navalria-Docas, Construções e Reparações Navais, SA (par le biais de leur filiale commune WestSea) a été jugée admissible. Le Portugal a confirmé que l'offre de WestSea avait été sélectionnée le 11 octobre 2013.
- (15) Compte tenu de la situation financière d'ENVC, qui, à la mi-2013, avait accumulé plus de 264 millions d'EUR de pertes, le gouvernement portugais a décidé de liquider la société par résolution 86/2013 du Conseil des ministres du 5 décembre 2013. Parallèlement, il a enjoint le conseil d'administration d'ENVC de débiter la vente des actifs de la société et de maximiser leur valeur par des ventes transparentes.
- (16) Le 4 mars 2014, ENVC a tenu une assemblée générale au cours de laquelle Empordef, en tant que son actionnaire unique, a confirmé la décision de procéder à la vente des actifs de la société ainsi qu'au licenciement des quelque 607 employés qu'elle comptait alors, afin de liquider et de dissoudre la société dans les plus brefs délais.
- (17) Après avoir pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la décision de l'assemblée générale d'ENVC, à savoir la vente des actifs et le licenciement des employés de la société, le gouvernement portugais a demandé à la *Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública* — CRESAP (l'agence portugaise de sélection et de recrutement des hauts fonctionnaires de l'administration publique) de désigner l'équipe chargée de la liquidation d'ENVC. Les autorités portugaises ont confirmé qu'ENVC serait liquidée dans les mois suivants.

3. DESCRIPTION DES MESURES

- (18) Sur la base des informations fournies par le Portugal au cours de la procédure formelle d'examen, il semble qu'ENVC a bénéficié par le passé de plusieurs mesures d'aide (**«les mesures mises en œuvre par le passé»**).
- (19) Certaines des mesures mises en œuvre par le passé ont été accordées par Empordef ou par le Trésor portugais en vue de couvrir les coûts d'exploitation et/ou les pertes d'ENVC entre 2006 et 2013. Ces mesures sont récapitulées au tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1

Mesures mises en œuvre par le passé en vue de couvrir les coûts d'exploitation et/ou les pertes d'ENVC

Date	Mesure	Organisme accordant la mesure	Montant (en EUR)
11 mai 2006	Augmentation du capital d'ENVC	Empordef	24 875 000
2012/2013	Prêts rémunérés visant à couvrir les coûts d'exploitation — voir l'annexe I pour plus de détails	Empordef	101 118 066,03
i) 31 janvier 2006 ii) 11 décembre 2008 iii) 28 avril 2010 iv) 27 avril 2011	Prêts visant à couvrir les coûts d'exploitation	Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)	i) 30 000 000 ii) 8 000 000 iii) 5 000 000 iv) 13 000 000

- (20) Le 11 mai 2006, l'assemblée générale d'ENVC (dont l'unique membre était Empordef) a décidé de procéder à une augmentation du capital de la société à hauteur de 24,875 millions d'EUR (l'«**augmentation de capital de 2006**») ⁽¹⁰⁾. Selon le Portugal, l'augmentation de capital de 2006 était nécessaire pour permettre à ENVC d'honorer ses engagements financiers et commerciaux (notamment vis-à-vis de la marine portugaise) et a été réalisée en tenant compte d'un plan de restructuration d'ENVC du 17 août 2005 (voir le considérant 47 ci-dessous). Le Portugal note également que l'augmentation de capital de 2006 était nécessaire pour satisfaire à l'article 35 du code des sociétés portugais («*Código das Sociedades Comerciais*»), les autres possibilités étant une réduction du capital d'ENVC ou la liquidation de la société.
- (21) En 2012 et début 2013, plusieurs banques ont cessé d'octroyer des prêts à ENVC et n'étaient plus disposées à le faire que pour Empordef. Dès lors, pour assurer la poursuite des activités d'ENVC, Empordef — en tant qu'actionnaire unique — lui a apporté une aide financière sous la forme de prêts rémunérés multiples pour un montant total de 101 118 066,03 EUR (les «**prêts de 2012 et 2013**») ⁽¹¹⁾. D'après le Portugal, ces prêts ont été octroyés afin de couvrir les coûts d'exploitation et d'assurer le refinancement des emprunts bancaires existants. Les taux d'intérêt applicables aux prêts de 2012 et 2013 dépendent de chaque contrat spécifique. Le Portugal affirme que les taux d'intérêt appliqués par Empordef à l'égard d'ENVC correspondaient aux taux d'intérêt bancaires applicables aux prêts sous-jacents accordés à Empordef. Au mois de février 2014, ENVC n'avait ni remboursé les prêts de 2012 et 2013, ni payé des intérêts sur ceux-ci.
- (22) Enfin, en 2006, 2008, 2010 et 2011, ENVC a obtenu un financement pour un montant total de 56 millions d'EUR de la part du Trésor portugais («*Direção-Geral do Tesouro e Finanças*» — DGTF) sous la forme de plusieurs conventions de prêt (les «**prêts de la DGTF**»). Le Portugal indique que les taux d'intérêt applicables étaient l'Euribor augmenté d'une marge variable en fonction de la convention de prêt. Les prêts de la DGTF ont été accordés en vue de couvrir les précédentes obligations financières échues et les besoins de trésorerie afin qu'ENVC puisse couvrir ses coûts d'exploitation. Le Portugal a confirmé que les prêts de la DGTF n'ont pas été remboursés ⁽¹²⁾.
- (23) Le Portugal a également fourni des informations relatives à plusieurs autres mesures accordées à ENVC par le passé. Ces mesures sont récapitulées au tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2

Autres mesures mises en œuvre par le passé en faveur d'ENVC ⁽¹⁾

Date	Mesure	Organisme accordant la mesure	Montant (en EUR)
29 novembre 2011	Lettre de confort relative à un prêt accordé par la Banco Comercial Português (BCP)	Empordef	990 000
3 novembre 2011	Lettre de confort relative à un prêt accordé par la BCP	Empordef	400 000
30 septembre 2010	Lettre de confort relative à un prêt accordé par la BCP	Empordef	12 500 000
31 août 2010	Lettres de confort relatives à deux lettres de crédit stand-by émises par la Caixa Geral de Depósitos (CGD)	Empordef	12 890 000 ⁽²⁾
24 juin 2010	Lettre de confort relative à un prêt accordé par la BCP	Empordef	5 000 000

⁽¹⁰⁾ Dans sa déclaration du 28 décembre 2012, le Portugal évoquait une augmentation de capital apparemment réalisée en 2009. Toutefois, au cours de la procédure formelle d'examen, le Portugal a confirmé qu'aucune augmentation de capital n'avait eu lieu en 2009.

⁽¹¹⁾ Cette mesure inclut l'hypothèse émise par Empordef d'une dette d'ENVC vis-à-vis de Parvalorem d'un montant de 5 111 910,08 EUR, ainsi que 5 281 882,02 EUR d'intérêts courus et non payés.

⁽¹²⁾ Le Portugal a observé qu'ENVC a payé des intérêts relatifs aux prêts de la DGTF de 2006 et 2008 à cinq reprises entre 2006 et 2010, pour un montant total de 3 291 293,50 EUR.

Date	Mesure	Organisme accordant la mesure	Montant (en EUR)
25 novembre 2009	Lettre de confort relative à un prêt renouvelable accordé par la CGD	Empordef	15 000 000
7 septembre 2009	Lettre de confort relative à un prêt renouvelable accordé par la Banco Espírito Santo (BES)	Empordef	4 500 000
26 juin 2008	Lettre de confort destinée à la BCP, sous forme de garanties de bonne exécution relatives à deux contrats de construction navale	Empordef	14 512 500
8 janvier 2007	Lettre de confort relative à un prêt renouvelable accordé par la CGD	Empordef	5 000 000
—	Aide à la construction navale 2000-2005 ⁽³⁾ — voir l'annexe II pour plus de détails	DGTF	27 129 933,20
—	Aide à la formation professionnelle 2005-2006 ⁽⁴⁾	DGTF	257 791
23 décembre 2009	Prêt pour la construction du navire Atlântida	Empordef	37 000 000

⁽¹⁾ La décision d'ouverture de la procédure incluait parmi d'autres mesures une lettre de confort émanant d'Empordef au sujet des lettres de crédit émises par la CGD, pour un montant de 12 890 000 EUR. Pendant la procédure formelle d'examen, le Portugal a précisé que cette mesure était celle décrite au considérant 24.

⁽²⁾ Pendant la procédure formelle d'examen, le Portugal a précisé que le montant visé par les lettres de crédit stand-by s'élevait à 12 890 000 EUR, soit 10 % des coûts de construction des deux navires asphaltiers (128 900 000 EUR). Le Portugal a également précisé que le contrat relatif à l'émission des lettres de crédit stand-by a été conclu en 2010 et non pas en 2012 comme indiqué dans la décision d'ouverture.

⁽³⁾ Selon les informations fournies par le Portugal, l'aide octroyée à des fins de construction navale a pris la forme de subventions relatives à 14 contrats conclus sur la période 2000-2005, et non pas 2000-2007 comme indiqué dans la décision d'ouverture.

⁽⁴⁾ Le Portugal a précisé que l'aide à la formation professionnelle a été fournie en 2005 et en 2006 et non pas durant la période 2000-2007 comme indiqué dans la décision d'ouverture.

- (24) En 2010, ENVC a conclu un contrat avec PDVSA pour la construction de deux navires asphaltiers. Pour chaque navire, la valeur du contrat se montait à 64,45 millions d'EUR, pour un total de 128,9 millions d'EUR. D'après le contrat de construction, PDVSA devait verser une avance à ENVC correspondant à 10 % de la valeur totale du contrat, à savoir 12,89 millions d'EUR, avec la condition suspensive de l'obtention de deux lettres de crédit stand-by, servant à garantir l'avance de PDVSA dans le cas où ENVC ne respecterait pas ses obligations contractuelles. Les deux lettres de crédit stand-by ont été émises par la CGD sur la base de lettres de confort d'Empordef et ont été retirées les 28 février 2014 et 31 mars 2014.
- (25) Le Portugal explique par ailleurs qu'entre 2007 et 2011, Empordef a émis plusieurs autres lettres de confort et garanties à l'appui d'accords de financement entre ENVC et des banques commerciales (les lettres de confort présentées au considérant 24 ci-dessus et dans le présent considérant seront désignées conjointement par les termes «**lettres de confort**» — elles représentent un total de 70 792 500 EUR). Le Portugal note qu'Empordef n'a jamais fait payer les lettres de confort à ENVC.
- (26) Entre 2000 et 2005, ENVC a reçu de nombreuses subventions pour ses activités de construction navale, pour un montant total de 27 129 933,20 EUR (les «**aides à la construction navale**»). Ce montant correspond à plusieurs aides non remboursables octroyées pour la construction d'un certain nombre de navires et de navires-citernes, en vertu, d'après le Portugal, du décret-loi 296/89 portant exécution de la directive 87/167/CEE du Conseil ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Directive 87/167/CEE du Conseil du 26 janvier 1987 concernant les aides à la construction navale (JO L 69 du 12.3.1987, p. 55).

- (27) ENVC a également reçu une aide financière à la formation professionnelle d'une valeur de 257 791 EUR (les «**aides à la formation professionnelle**») en 2005 et en 2006, dans le cadre du programme opérationnel pour l'emploi, la formation et le développement social (POEFDS) lancé sous les auspices du Fonds social européen.
- (28) S'agissant du navire Atlântida, le Portugal explique que sa construction a fait l'objet d'un appel d'offres public international en 2006, auquel n'ont participé qu'ENVC et une autre société. Toutefois, les deux offres ont été rejetées parce qu'elles ne respectaient pas les exigences établies pour l'offre. La construction des navires a été confiée à ENVC à un stade ultérieur, à l'issue de négociations directes avec Atlanticoline, l'entreprise publique responsable du transport maritime dans les Açores. La valeur initiale du marché pour le navire Atlântida s'élevait à 39,95 millions d'EUR, un chiffre ultérieurement revu à la hausse, à 45,35 millions d'EUR. Plus tard, Atlanticoline a mis fin à son contrat avec ENVC en affirmant que le navire Atlântida était incapable d'atteindre la vitesse stipulée.
- (29) Afin de mettre fin au litige entre Atlanticoline et ENVC, Empordef a reçu un prêt de la CGD d'un montant de 37 millions d'EUR le 23 décembre 2009. La convention de prêt précisait que ce dernier était censé être utilisé par Empordef pour fournir à ENVC les fonds nécessaires pour pouvoir mettre fin à la procédure qui l'opposait à Atlanticoline. Le taux d'intérêt appliqué était l'Euribor à 6 mois, augmenté d'une marge de 2 % (le «**prêt pour le navire Atlântida**»).
- (30) Le navire achevé a fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres dans le courant de l'année 2014. Cette procédure de vente a été publiée dans les journaux nationaux et internationaux et le prix était le seul critère de sélection de l'adjudicataire. Le contrat d'achat avec l'acheteur (Mystic Cruises SA), d'une valeur de 8,75 millions d'EUR, a été signé le 30 septembre 2014.

4. DÉCISION D'OUVERTURE

- (31) Le 23 janvier 2013, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen. Dans sa décision d'ouverture, la Commission avait formulé la conclusion préliminaire selon laquelle ENVC pouvait être considérée comme une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices communautaires de 2004 concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ⁽¹⁴⁾ (les «**lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004**»), en particulier compte tenu des pertes considérables enregistrées par ENVC depuis au moins l'an 2000.
- (32) Bien que la Commission ait souligné dans sa décision d'ouverture qu'elle n'avait reçu que peu d'informations sur les mesures mises en œuvre par le passé, elle est arrivée à la conclusion préliminaire que toutes ces mesures comportaient des ressources d'État et étaient donc imputables à l'État ⁽¹⁵⁾. La Commission a également estimé à titre préliminaire que les mesures mises en œuvre par le passé accordaient un avantage injustifié à ENVC, étant donné qu'il semblait peu probable qu'un opérateur privé rationnel aurait accordé ces mesures à ENVC compte tenu des difficultés que celle-ci connaissait alors. Cet avantage serait sélectif par nature, puisqu'il avait ENVC pour unique bénéficiaire.
- (33) La Commission a également observé que les mesures mises en œuvre par le passé avaient probablement affecté les échanges entre les États membres, ENVC étant alors en concurrence avec des chantiers navals d'autres États membres de l'Union européenne et du reste du monde. Ces mesures ont donc permis à ENVC de demeurer en activité et d'échapper ainsi, contrairement à d'autres concurrents, aux conséquences de ses mauvais résultats financiers.
- (34) Au vu de ce qui précède, la Commission a considéré à titre préliminaire que les mesures mises en œuvre par le passé semblaient constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. En outre, étant donné que les mesures mises en œuvre par le passé auraient été octroyées en violation des obligations de notification et de non-exécution établies à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, la Commission a noté qu'elles semblaient constituer des aides d'État illégales.

⁽¹⁴⁾ JO C 244 du 1.10.2004, p. 2. Le 1^{er} août 2014 a vu l'entrée en vigueur des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (JO C 249 du 31.7.2014, p. 1) (les «lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2014»). D'après le point 135 des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2014, la Commission appliquera ces lignes directrices à partir du 1^{er} août 2014 jusqu'au 31 décembre 2020. Toutefois, en vertu du point 138 de ces lignes directrices, les mesures mises en œuvre par le passé visées par la présente décision doivent être appréciées sur la base des lignes directrices qui s'appliquaient au moment de l'octroi de l'aide, à savoir les lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004 (ou, le cas échéant, les lignes directrices pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté de 1999) (JO C 288 du 9.10.1999, p. 2 — les «lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 1999»).

⁽¹⁵⁾ S'agissant d'Empordef, la Commission observe aux considérants 46 à 48 de la décision d'ouverture que ses décisions semblaient imputables à l'État portugais au sens de la jurisprudence *Stardust Marine* (voir l'arrêt France/Commission, C-482/99, EU:C:2002:294).

- (35) Elle a aussi exprimé des doutes quant à la compatibilité avec le marché intérieur des mesures mises en œuvre par le passé, compte tenu notamment du fait que les autorités portugaises n'ont fourni aucune base possible d'évaluation de la compatibilité.
- (36) La Commission a néanmoins cherché à déterminer si l'un ou l'autre des motifs possibles de compatibilité énoncés dans le TFUE pourrait être à première vue applicable aux mesures mises en œuvre par le passé. Après avoir conclu à la non-applicabilité des exceptions établies à l'article 107, paragraphe 2, du TFUE, la Commission a observé à titre préliminaire que seule l'exception établie au point c) de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE était applicable.
- (37) La Commission a noté que les mesures mises en œuvre par le passé ne semblaient pas avoir été accordées conformément aux règles spécifiques en matière d'aide d'État applicables à l'industrie navale au moment de l'octroi des mesures mises en œuvre par le passé, à savoir l'encadrement des aides d'État à la construction navale ⁽¹⁶⁾ ou ses prédécesseurs ⁽¹⁷⁾. Étant donné qu'ENVC semblait être une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004 au moment où les mesures mises en œuvre par le passé ont été octroyées, la Commission a noté que la seule base pertinente d'évaluation de la compatibilité semblait être celle relative aux aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, à savoir les lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004.
- (38) La Commission a souligné que les conditions d'octroi d'une aide au sauvetage établies à la section 3.1 des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004 ne semblaient pas remplies. En outre, en ce qui concerne l'aide à la restructuration telle que définie à la section 3.2 des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004, la Commission a observé que le Portugal n'avait prouvé l'existence d'aucun des éléments nécessaires pour considérer que les mesures mises en œuvre par le passé constituaient une aide à la restructuration compatible (plan de restructuration, contribution propre, mesures compensatoires, etc.). La Commission ne possédait donc aucune preuve permettant de considérer que l'une des mesures mises en œuvre par le passé aurait pu être jugée compatible, en tant qu'aide au sauvetage ou à la restructuration, au titre des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration.
- (39) Au vu de ce qui précède, la Commission a exprimé des doutes concernant la compatibilité avec le marché intérieur des mesures mises en œuvre par le passé en faveur d'ENVC.
- (40) Par ailleurs, la Commission a formulé plusieurs observations au sujet des mesures prévues par le Portugal dans le cadre de la privatisation d'ENVC. Bien que les mesures prévues accompagnant la privatisation d'ENVC ne fassent pas l'objet de la décision d'ouverture, la Commission a jugé probable, compte tenu de la situation économique d'ENVC et de la nature des mesures prévues, que ces mesures comportaient une aide d'État. La Commission observe néanmoins que le Portugal a rejeté la seule offre valable pour la privatisation d'ENVC et qu'il a préféré liquider la société (voir les considérants 14 et 15 ci-dessus). La Commission en conclut que les mesures prévues dans le cadre de la privatisation d'ENVC n'ont pas été prises et n'en tiendra donc pas compte dans la présente décision.

5. OBSERVATIONS DU PORTUGAL CONCERNANT LA DÉCISION D'OUVERTURE

- (41) Dans ses observations relatives à la décision d'ouverture de la Commission, le Portugal a souligné qu'en dépit des pertes accumulées par ENVC depuis 2000, et surtout depuis 2009, la décision de maintenir la société en vie en lui fournissant des fonds suffisants était un choix rationnel pour Empordef, conformément à la logique du principe de l'opérateur en économie de marché.
- (42) S'agissant des difficultés d'ENVC, le Portugal a fait remarquer que la gravité de la situation financière de la société n'est devenue évidente qu'en 2009-2010 et que son caractère irréversible n'a été reconnu que dans les comptes annuels de 2012 de la société.
- (43) Le Portugal a également expliqué que **l'augmentation de capital de 2006** était due à une obligation légale découlant de l'article 35 du code des sociétés portugais. Aux termes de cette disposition, lorsque la moitié du capital social d'une entreprise est perdu: i) l'entreprise doit être dissoute; ii) le capital social doit être réduit d'un montant équivalant au moins aux fonds propres («*capital próprio*») de l'entreprise; ou iii) les actionnaires de l'entreprise doivent contribuer au capital social. C'est sur cette base que les actionnaires d'ENVC ont décidé, en 2006, d'injecter 24,875 millions d'EUR de capital dans la société.

⁽¹⁶⁾ JO C 364 du 14.12.2011, p. 9.

⁽¹⁷⁾ À savoir l'encadrement des aides d'État à la construction navale de 2004 (JO C 317 du 30.12.2003, p. 11) et le règlement (CE) n° 1540/98 du Conseil du 29 juin 1998 concernant les aides à la construction navale (JO L 202 du 18.7.1998, p. 1).

- (44) Selon le Portugal, cette décision a été prise avec la conviction que les autres possibilités offertes par l'article 35 du code des sociétés portugais ne permettraient pas à ENVC d'honorer ses engagements financiers et commerciaux (en particulier vis-à-vis de la marine portugaise). En 2006, ENVC comptait dans son carnet de commandes 15 projets de construction, pour un montant total de 386 millions d'EUR.
- (45) D'après le Portugal, un investisseur en économie de marché aurait également choisi d'augmenter le capital d'ENVC et de lui permettre de continuer son activité, afin de renforcer ainsi sa compétitivité sur le marché de la construction navale.
- (46) Dans sa déclaration du 14 février 2014, le Portugal a indiqué que la décision de procéder à l'augmentation de capital de 2006 avait été prise en tenant compte non seulement du portefeuille de la société, mais aussi d'un plan de restructuration d'ENVC datant d'août 2005.
- (47) Ce plan de restructuration, dont une version provisoire a été fournie, avait été élaboré par la Banco Português de Investimento SA («BPI») et couvrait la période 2005-2009. Selon le plan de restructuration, ENVC aurait dû se concentrer sur ses activités militaires pour renouer avec la viabilité, bien qu'il ait été admis que la viabilité financière et économique d'ENVC dépendait de sa capacité de gestion, de l'exécution des contrats existants et de l'évolution du marché de la construction navale.
- (48) Le plan de restructuration ne quantifiait pas les coûts associés à la non-exécution des contrats qu'avait signés ENVC à l'époque. Toutefois, les coûts qu'aurait engendrés la fermeture de la société (y compris les coûts de licenciement des employés et de régularisation des dettes) ont été estimés à 175 millions d'EUR. Selon le Portugal, étant donné que la liquidation aurait coûté plus cher qu'une augmentation de capital, cette première option n'a pas été retenue.
- (49) Le Portugal explique également que le plan de restructuration reconnaissait la nécessité d'apporter une aide à ENVC, puisqu'en 2005-2007, la société n'était plus à même de poursuivre seule son activité. Le Portugal souligne toutefois que d'après un rapport publié en 2009 par la *Inspecção-Geral de Finanças* — IGF (l'organisme chargé de surveiller les entreprises publiques portugaises), le plan de restructuration d'ENVC n'avait pas été suffisamment mis en œuvre et les prévisions financières et économiques pour la période 2008-2011 étaient trop optimistes.
- (50) S'agissant des **prêts de 2012 et 2013**, le Portugal affirme que les taux d'intérêt appliqués à ENVC étaient les mêmes que ceux qu'Empordef était parvenue à obtenir du marché. Les taux d'intérêt doivent par conséquent être considérés comme conformes aux conditions de marché et ne comportant aucune aide. Selon le Portugal, Empordef étant seule actionnaire d'ENVC, elle aurait pu être considérée comme responsable en dernier recours des dettes et du passif d'ENVC. Le Portugal affirme donc qu'Empordef n'a pas accru son risque en y exposant davantage ENVC par les prêts de 2012 et 2013.
- (51) Dans sa déclaration du 14 février 2014, le Portugal a précisé qu'au mois de février 2014, ENVC n'avait ni remboursé les prêts de 2012 et 2013, ni payé des intérêts sur ceux-ci. Par ailleurs, le Portugal a également noté que les prêts octroyés à ENVC étaient accompagnés, le cas échéant, de lettres de confort émises par Empordef.
- (52) S'agissant des **prêts de la DGTF** octroyés en 2006, 2008, 2010 et 2011, le Portugal considère qu'ils étaient conformes aux conditions du marché, puisque le taux d'intérêt appliqué était l'Euribor augmenté d'une marge variable en fonction de chaque convention de prêt. Le Portugal note également que les prêts de la DGTF ont été octroyés en tenant compte du carnet de commandes d'ENVC, ce qui pourrait raisonnablement laisser entendre qu'ENVC aurait pu les rembourser.
- (53) Le Portugal souligne en outre que l'utilisation de **lettres de confort** est courante entre opérateurs privés, ces lettres servant de mécanisme pour garantir l'accès des entreprises à faible capacité d'emprunt aux marchés financiers. Le Portugal note qu'Empordef aurait de toute façon été considérée comme responsable en dernier recours des dettes d'ENVC, puisqu'elle était seule actionnaire. En tout état de cause, le Portugal souligne qu'Empordef n'a jamais fait payer les lettres de confort à ENVC.

- (54) En ce qui concerne les **aides à la construction navale**, le Portugal affirme que celles-ci ont été octroyées conformément au décret-loi 296/89 portant exécution de la directive 87/167/CEE et qu'elles constituent par conséquent des aides à l'industrie de la construction navale compatibles. S'agissant des **aides à la formation professionnelle**, le Portugal affirme qu'elles ont été octroyées à toutes les entreprises satisfaisant aux conditions réglementaires et qu'elles n'auraient donc pas conféré un avantage sélectif indu à ENVC.
- (55) En ce qui concerne le **navire Atlântida**, le Portugal observe qu'en juin 2012, la valeur de marché de celui-ci était estimée à 29,24 millions d'EUR, compte tenu notamment de son obsolescence économique et de sa dépréciation physique et fonctionnelle. Dans ce contexte, le Portugal affirme qu'il n'existe aucune raison de considérer que la construction du navire aurait conféré un avantage indu à ENVC, étant donné que le coût de la construction a dépassé le prix contractuel.

6. APPRÉCIATION DES MESURES

- (56) La présente décision aborde à titre liminaire la question de savoir si ENVC est une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004 ⁽¹⁸⁾. Elle vérifie ensuite si les mesures à l'examen comportent une aide d'État en faveur d'ENVC au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et, le cas échéant, si cette aide est légale et compatible avec le marché intérieur.

6.1. Difficultés d'ENVC

- (57) Comme indiqué ci-dessus au considérant 42, le Portugal affirme que la gravité de la situation financière d'ENVC n'est devenue évidente qu'en 2009-2010 et que son caractère irréversible n'a été reconnu que dans les comptes annuels de 2012 de la société.
- (58) La Commission réitère le point de vue qu'elle a exprimé dans sa décision d'ouverture de la procédure. Conformément au considérant 9 des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004, la Commission considère qu'une entreprise est en difficulté lorsqu'elle est incapable, avec ses ressources propres ou avec les fonds que sont prêts à lui apporter ses propriétaires/actionnaires ou ses créanciers, d'enrayer des pertes qui la conduisent, en l'absence d'une intervention extérieure des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine à court ou moyen terme.
- (59) Le considérant 10 des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004 précise qu'une société à responsabilité limitée est considérée comme étant en difficulté lorsque plus de la moitié de son capital social a disparu, plus du quart de ces fonds ayant été perdu au cours des douze derniers mois, ou lorsqu'elle remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité.
- (60) Le considérant 11 des lignes directrices de 2004 indique par ailleurs que même lorsqu'aucune des conditions énoncées au considérant 10 n'est remplie, une entreprise peut néanmoins être considérée comme étant en difficulté, en particulier si l'on est en présence des indices habituels d'une situation de difficulté, tels que le niveau croissant des pertes, la diminution du chiffre d'affaires, le gonflement des stocks, la surcapacité, la diminution de la marge brute d'autofinancement, l'endettement croissant, la progression des charges financières ainsi que l'affaiblissement ou la disparition de la valeur de l'actif net.
- (61) La Commission observe qu'ENVC est une entreprise à responsabilité limitée qui a enregistré en permanence des pertes importantes depuis au moins l'an 2000 (voir le tableau 3 ci-dessous).

Tableau 3

Résultats nets d'ENVC entre 2000 et 2013

	Résultat net (en millions d'EUR)
2000	- 2,72
2001	- 4,98
2002	- 11,12

⁽¹⁸⁾ Voir note 14 de bas de page, ci-dessus.

	Résultat net (en millions d'EUR)
2003	- 26,87
2004	- 27,02
2005	- 14,38
2006	- 5,26
2007	- 8,04
2008	- 12,07
2009	- 22,26
2010	- 41,90
2011	- 22,70
2012	- 8,78
2013	- 52,42

Source: comptes annuels d'Empordef pour 2006, 2007, 2008, 2012 et 2013 (disponibles sur <http://www.empordef.pt/main.html>) et comptes annuels d'ENVC pour 2001, 2002, 2003, 2009, 2010 et 2011.

- (62) En plus des pertes considérables enregistrées par ENVC, qui donnent une première indication des difficultés de la société, on note également la présence d'autres signes habituels d'une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004. Par exemple, le chiffre d'affaires d'ENVC a baissé constamment depuis au moins 2008, tombant de 129,62 millions d'EUR cette année-là à 55,58 millions d'EUR en 2009, 20,22 millions d'EUR en 2010 et 15,11 millions d'EUR en 2011. Si une augmentation du chiffre d'affaires (à 30,38 millions d'EUR) a été enregistrée en 2012 en raison de travaux supplémentaires relatifs à un navire d'appui logistique ⁽¹⁹⁾, cette augmentation n'a été qu'un événement ponctuel et le chiffre d'affaires a de nouveau chuté en 2013 pour atteindre 3,79 millions d'EUR.
- (63) En outre, ENVC avait des fonds propres négatifs depuis au moins 2009: - 25,62 millions d'EUR en 2009, - 74,49 millions d'EUR en 2010, - 129,63 millions d'EUR en 2011, - 142,45 millions d'EUR en 2012 et - 193,46 millions d'EUR en 2013 ⁽²⁰⁾.
- (64) D'après le Portugal (voir le considérant 43 ci-dessus), l'augmentation de capital de 2006 était nécessaire pour satisfaire à l'article 35 du code des sociétés portugaises, les autres possibilités étant une réduction du capital d'ENVC ou la liquidation de la société. Par ailleurs, le plan de restructuration élaboré par la BPI, datant du mois d'août 2005 (voir le considérant 47 ci-dessus), souligne que depuis fin 2003, ENVC se trouvait en situation de faillite technique («*falência técnica*»). Enfin, la Commission observe que selon le rapport publié en 2009 par l'IGF, au 31 décembre 2005 et à la fin de l'année 2008, ENVC se trouvait de nouveau en situation de faillite technique. Il ressort donc que lorsqu'ENVC était en faillite technique, elle montrait tous les signes de la faillite, si ce n'est qu'elle n'avait pas été officiellement déclarée en faillite par le tribunal compétent. Il semblerait donc que la société remplissait les critères établis par la législation nationale pour faire l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité, conformément au considérant 10 des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004, tout au moins à la fin 2003, 2005 et 2008.
- (65) Au vu de ce qui précède, la Commission conclut qu'ENVC était une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004 au moment de l'octroi de l'ensemble des mesures mises en œuvre par le passé.

⁽¹⁹⁾ Source: comptes annuels d'Empordef pour 2012.

⁽²⁰⁾ Source: comptes annuels d'Empordef pour 2012 et 2013. D'après les comptes annuels d'ENVC pour 2001, 2002 et 2003, ENVC avait également des fonds propres totaux négatifs en 2000 (- 5,99 millions d'EUR), en 2001 (- 10,97 millions d'EUR), en 2002 (- 22,09 millions d'EUR) et en 2003 (- 48,97 millions d'EUR).

6.2. Existence d'une aide

- (66) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- (67) Pour établir l'existence ou non d'une aide d'État, il convient donc de vérifier si les mesures en cours d'appréciation remplissent les critères cumulatifs de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (transfert de ressources d'État, octroi d'un avantage sélectif, distorsion potentielle de la concurrence et affectation des échanges entre États membres de l'UE).
- (68) La Commission note d'emblée à cet égard que le Portugal ne conteste pas le caractère d'aide d'État des **aides à la construction navale** puisque celles-ci ont été octroyées — selon les autorités portugaises — conformément au décret-loi 296/89 portant exécution de la directive 87/167/CEE. La Commission appréciera leur compatibilité avec le marché intérieur à la section 6.4 ci-dessous.
- (69) En ce qui concerne les **aides à la formation professionnelle** octroyées en 2005 et 2006 pour un montant de 257 791 EUR, le Portugal affirme qu'elles s'inscrivaient dans le cadre du programme opérationnel pour l'emploi, la formation et le développement social (POEFDS) lancé sous les auspices du Fonds social européen. La Commission observe que ces fonds constituent en tant que tels des aides d'État, puisqu'ils ont été octroyés par l'État membre dans le cadre des Fonds structurels 2000-2006. La Commission évaluera donc directement leur compatibilité avec le marché intérieur à la section 6.4 ci-dessous.

6.2.1. Ressources d'État et imputabilité à l'État

- (70) Le Portugal ne conteste pas les constatations préliminaires formulées par la Commission dans sa décision d'ouverture concernant la présence de ressources d'État et l'imputabilité à l'État.
- (71) En premier lieu, la Commission souligne que les prêts de la DGTF, les aides à la construction navale et les aides à la formation professionnelle ont été octroyés directement à partir du budget de l'État (essentiellement via la DGTF) et qu'il ne fait dès lors aucun doute que ces mesures mises en œuvre par le passé comportent des ressources d'État et sont imputables à l'État.
- (72) S'agissant d'Empordef, la Commission considère également que ses actions comportaient des ressources d'État (étant donné que son budget provient directement de l'État) et qu'elles sont imputables à l'État au sens de la jurisprudence *Stardust Marine* ⁽²¹⁾. La Commission note en premier lieu qu'il s'agit d'une société holding publique entièrement détenue par l'État: l'actionnaire unique d'Empordef pour le compte de l'État est la DGTF. De plus, Empordef est placée sous la supervision directe du ministère des finances et de l'administration publique, en ce qui concerne la surveillance financière, et du ministère de la défense nationale, en ce qui concerne la surveillance sectorielle ⁽²²⁾.
- (73) Par ailleurs, selon le site web d'Empordef, ses activités sont conformes aux objectifs, aux politiques et aux buts fixés par son actionnaire unique, à savoir l'État ⁽²³⁾. En outre, le président d'Empordef et ses directeurs exécutifs sont directement nommés par le ministre de la défense nationale ⁽²⁴⁾.

⁽²¹⁾ Voir l'arrêt France/Commission, C-482/99, EU:C:2002:29.

⁽²²⁾ Source: <http://www.empordef.pt/main.html>.

⁽²³⁾ Source: <http://www.empordef.pt/uk/main.html>.

⁽²⁴⁾ Voir la liste des nominations sur le site web du ministère de la défense nationale (<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/nomeacoes/ministerio-da-defesa-nacional.aspx>). Voir également le site web d'Empordef (<http://www.empordef.pt/main.html>) ainsi que plusieurs communiqués de presse, par exemple http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1768612 ou http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1950754.

- (74) À ceci s'ajoute que les règles régissant la privatisation planifiée d'ENVC (voir la section 2.2 ci-dessus) indiquent clairement que la décision finale devait être prise par le gouvernement portugais et non par Empordef. En ce qui concerne les preuves indirectes, la Commission observe que le 4 janvier 2012, le ministère portugais de la défense nationale a publié un communiqué de presse indiquant ce qui suit: «le 2 juillet 2011, le ministère de la défense nationale a décidé de suspendre le démantèlement d' [ENVC]. Au mois d'août, le ministère de la défense nationale a chargé la nouvelle administration d'Empordef de trouver une solution permettant d'éviter le démantèlement et la fermeture d'ENVC» ⁽²⁵⁾. Par ailleurs, le ministre de la défense nationale a annoncé publiquement à de nombreuses reprises les démarches qui devaient être entreprises en ce qui concerne la privatisation planifiée d'ENVC ⁽²⁶⁾. Une fois les plans de privatisation abandonnés, le gouvernement portugais a chargé Empordef de prendre les mesures nécessaires en ce qui concerne ENVC ⁽²⁷⁾.
- (75) Au vu de ce qui précède, la Commission conclut que les actions d'Empordef sont imputables à l'État et que les mesures prises par le passé en faveur d'ENVC comportaient des ressources d'État.

6.2.2. *Avantage sélectif*

- (76) S'agissant de savoir si les mesures mises en œuvre par le passé ont conféré à ENVC un avantage sélectif indu, la Commission observe que d'après le Portugal, ce n'est pas le cas pour la plupart des mesures, celles-ci étant selon lui conformes au principe de l'opérateur en économie de marché.
- (77) Dans sa décision d'ouverture, la Commission a indiqué qu'en dépit du manque d'informations alors disponibles, il semblait peu probable qu'un opérateur privé rationnel aurait accordé à ENVC les mesures prises par le passé. En effet, compte tenu des difficultés rencontrées par cette dernière à l'époque, la Commission a considéré à titre préliminaire qu'un opérateur de marché rationnel ne lui aurait pas octroyé un tel financement. La Commission a également conclu à titre préliminaire que cet avantage serait sélectif par nature, dans la mesure où ENVC en était l'unique bénéficiaire.
- (78) S'agissant de **l'augmentation de capital de 2006**, la Commission ne partage pas l'avis du Portugal selon lequel un opérateur en économie de marché aurait opté pour une augmentation du capital d'ENVC (au lieu d'une liquidation de la société) afin de lui permettre de poursuivre son activité sur le marché de la construction navale, compte tenu, en particulier, de son carnet de commandes, qui comptait à l'époque 15 projets de construction pour un montant de 386 millions d'EUR (voir le considérant 44 ci-dessus).
- (79) La Commission observe en premier lieu qu'un opérateur de marché rationnel aurait cherché à déterminer s'il était plus rationnel, sur le plan économique, de liquider la société ou de lui apporter un capital supplémentaire, compte tenu des mauvaises performances financières d'ENVC entre 2000 et 2006 et des mesures déjà octroyées à la société avant l'augmentation de capital de 2006 (à savoir l'un des prêts de la DGTF pour un montant de 30 millions d'EUR, accordé en janvier/février 2006, les aides à la construction navale pour un montant supérieur à 27 millions d'EUR et les aides à la formation professionnelle).
- (80) Si le montant indiqué dans le carnet de commandes semble être supérieur à celui découlant des mesures mises en œuvre par le passé, la Commission estime qu'un opérateur de marché rationnel aurait également pris en considération la probabilité qu'ENVC soit en mesure de mener à bien ses constructions en réalisant des bénéfices et/ou

⁽²⁵⁾ Le texte original en portugais est libellé comme suit: «[...] no passado dia 2 de julho de 2011 o Ministério da Defesa Nacional decidiu suspender o desmantelamento dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo. Em agosto, o Ministério da Defesa Nacional mandou a nova administração da Empordef para que fosse encontrada uma solução que evitasse esse desmantelamento e encerramento dos ENVC». Voir <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120104-mdn-envc.aspx>.

⁽²⁶⁾ Voir par exemple <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120319-mdn-modelo-reprivatizacao.aspx>, <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120502-mdn-envc.aspx> et <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120713-seamdn-envc.aspx>.

⁽²⁷⁾ Voir par exemple <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-da-presidencia-e-dos-assuntos-parlamentares/documentos-oficiais/20131205-comunicado-cm.aspx>. L'implication de l'État dans les actions d'Empordef est également prouvée par le communiqué de presse suivant, publié par le gouvernement portugais: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20140205-mdn-comunicado-estaleiros.aspx>.

dans le respect des délais contractuels de manière à éviter le paiement d'amendes ⁽²⁸⁾. Selon les informations fournies par le Portugal, rien n'indique qu'Empordef aurait réfléchi de la sorte au moment de procéder à l'augmentation de capital de 2006.

- (81) Le Portugal note par ailleurs que selon le plan de restructuration élaboré par la BPI au mois d'août 2005, les coûts associés à la fermeture d'ENVC étaient estimés à 175 millions d'EUR. Selon le Portugal, étant donné que la liquidation aurait coûté plus cher qu'une augmentation de capital, cette première option n'a pas été retenue.
- (82) La Commission observe à cet égard que l'estimation réalisée par la BPI dans le plan de restructuration n'est appuyée par aucun élément probant. Elle n'est donc pas en mesure d'évaluer l'exactitude de cette estimation et de déterminer s'il était effectivement plus rationnel d'un point de vue économique pour Empordef de procéder à l'augmentation de capital plutôt qu'à la liquidation de la société.
- (83) Par ailleurs, la Commission note que d'après le plan de restructuration élaboré par la BPI, ENVC n'avait pas la capacité à elle seule de renouer avec la viabilité et qu'elle avait besoin de fonds externes, pour un montant de 45-50 millions d'EUR selon un scénario de base et de 70-80 millions d'EUR selon un scénario pessimiste. Le montant de l'augmentation de capital de 2006 (24,875 millions d'EUR) est considérablement inférieur à ces estimations et n'aurait pas permis à ENVC de recouvrer sa viabilité.
- (84) Enfin, la Commission remarque qu'ENVC nécessitait une restructuration en profondeur, comme indiqué dans le plan de restructuration élaboré par la BPI. Bien que ce plan de restructuration ne soit qu'une ébauche, il indique déjà les difficultés d'ENVC et la nécessité d'un apport de fonds externes supplémentaires. Toutefois, le plan de restructuration stipule clairement que le retour d'ENVC à la viabilité dépendrait dans une grande mesure de la capacité de sa direction à honorer ses contrats ainsi que de l'évolution des marchés de la construction navale. La Commission observe à cet égard que le Portugal n'a fourni aucune preuve démontrant qu'Empordef a pris ces éléments en considération au moment de procéder à l'augmentation de capital de 2006, qui était de toute façon inférieure aux montants que le plan de restructuration jugeait nécessaires à un retour de la société à la viabilité.
- (85) La Commission conclut de ce qui précède qu'un opérateur avisé en économie de marché n'aurait pas octroyé l'augmentation de capital de 2006 et que celle-ci confère par conséquent un avantage indu à ENVC.
- (86) S'agissant des **prêts de 2012 et 2013** octroyés par Empordef pour un montant total de 101 118 066,03 EUR, il ressort des informations fournies par le Portugal qu'Empordef a signé, sur l'ensemble de l'année 2012, 70 conventions avec ENVC, principalement des conventions à court terme avec une échéance à 90 jours. Les prêts accordés portaient sur différents montants et taux d'intérêt, essentiellement un Euribor à trois mois plus une marge. Toutefois, certaines conventions de prêt avaient un taux d'intérêt fixe, notamment celles signées à partir d'octobre 2012 (voir par exemple les conventions signées le 30 mars 2012 pour 16,7 millions d'EUR, avec un taux d'intérêt de 2 %, le 2 novembre 2012 pour 10,570 millions d'EUR, avec un taux d'intérêt de 5,871 %, ou le 1^{er} décembre 2012 pour 1 million d'EUR, avec le même taux d'intérêt de 5,871 %). Il semble également que les conventions de prêt n'aient pas été garanties.
- (87) Le Portugal prétend que les prêts de la DGTF ne comportent aucune aide, puisqu'Empordef a appliqué à ENVC les mêmes taux d'intérêt que ceux dont elle a bénéficié sur le marché. Étant donné qu'Empordef aurait de toute façon été considérée responsable des dettes et du passif d'ENVC, en sa qualité d'actionnaire unique, le Portugal affirme qu'Empordef n'a pas accru son risque en y exposant davantage ENVC.
- (88) En premier lieu, il ne semble pas qu'Empordef aurait été considérée responsable de toutes les dettes et du passif d'ENVC, dans la mesure où il s'agit de deux sociétés à responsabilité limitée («*sociedade anónima*»). En règle générale, dans une société à responsabilité limitée, la responsabilité des membres (détenteurs d'une participation) est limitée à la valeur nominale de leurs actions, conformément à l'article 271 du code des sociétés portugais ⁽²⁹⁾. Dès lors, en octroyant à ENVC les prêts de 2012 et 2013, Empordef se serait exposée à des risques supplémentaires dépassant la valeur de ses parts dans la société.

⁽²⁸⁾ La Commission observe à cet égard à titre de preuve ex post que d'après le rapport publié en 2009 par l'IGF (voir le considérant 49), ENVC a, entre 2005 et 2007, livré 11 navires dont les coûts de construction dépassaient de 15,4 % les coûts contractuels convenus (sachant que les coûts budgétisés par ENVC dépassaient déjà de 4,1 % les coûts convenus dans les contrats, ce qui veut dire que la société construisait de toute façon les navires à perte).

⁽²⁹⁾ Source: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/annexes_accounting_report_2011/portugal_en.pdf.

- (89) En tout état de cause et indépendamment de ce qui précède, la Commission estime qu'Empordef n'a pas agi en tant qu'investisseur rationnel en économie de marché en octroyant les prêts de 2012 et 2013 à ENVC. La situation financière d'ENVC était alors extrêmement difficile: ses pertes de l'année précédente avaient atteint 22,70 millions d'EUR (voir le tableau 3 ci-dessus) et ses fonds propres négatifs se chiffraient à - 129,63 millions d'EUR (voir le considérant 63 ci-dessus). Compte tenu des difficultés d'ENVC, la Commission estime qu'un investisseur en économie de marché aurait évalué la situation financière de la société et analysé sa capacité à rembourser ses emprunts et les intérêts y afférents. La Commission observe à cet égard que plusieurs établissements financiers — dont la Commission n'a aucune raison de soupçonner qu'ils n'agissaient pas comme des investisseurs du marché — avaient refusé d'accorder directement des prêts à ENVC. Ce fait suffit à démontrer que les marchés ne croyaient plus en la capacité d'ENVC de rembourser ses emprunts.
- (90) En se contentant de reproduire les intérêts qu'elle avait obtenus pour les prêts sur le marché, Empordef a octroyé un avantage indu à ENVC, vu que celle-ci n'aurait pas pu obtenir ces conditions sur le marché — et n'a d'ailleurs obtenu aucun prêt sur le marché. Si certains des taux d'intérêt appliqués par Empordef à ENVC pourraient sembler relativement élevés (par exemple l'Euribor à 3 mois + 8,431 % pour la convention signée le 30 mai 2012), la Commission considère qu'aucun établissement financier privé n'aurait accordé un tel prêt sans garantie à une entreprise manifestement en difficulté.
- (91) La Commission note également qu'une fois atteinte l'échéance à 90 jours des premières conventions, Empordef aurait pu remarquer qu'ENVC n'avait remboursé ni le principal, ni le moindre intérêt (voir le considérant 51 ci-dessus). La Commission considère par conséquent qu'un opérateur de marché rationnel n'aurait pas octroyé de prêts supplémentaires à ENVC.
- (92) La Commission conclut dès lors que les prêts de 2012 et 2013 ont conféré un avantage indu à ENVC.
- (93) La Commission se penche ensuite sur la question de savoir si les **prêts de la DGTF** pour un montant de 56 millions d'EUR ont conféré à ENVC un avantage indu. Le Portugal indique que le taux d'intérêt de ces prêts correspondait à un Euribor à 6 mois augmenté d'une marge variable en fonction de chaque convention de prêt. Selon le Portugal, cette rémunération serait satisfaisante pour un investisseur, excluant ainsi l'existence d'un avantage indu et la présence d'une aide d'État. Le Portugal indique également que les prêts de la DGTF ont été octroyés en tenant compte du carnet de commandes d'ENVC.
- (94) La Commission ne partage pas le point de vue du Portugal selon lequel la fixation d'un taux d'intérêt correspondant à un Euribor à 6 mois augmenté d'une marge variable rendrait les prêts de la DGTF compatibles avec le marché. Le tableau 4 ci-dessous résume le taux d'intérêt total applicable aux prêts de la DGTF au moment de leur signature.

Tableau 4

Taux d'intérêt total applicable aux prêts de la DGTF

Date de signature du contrat	Montant (en EUR)	Euribor à 6 mois (a) (%)	Marge (1) (b)	Taux d'intérêt total (a) + (b) (%)
31 janvier 2006	30 000 000	2,698	150 pb	4,198 (2)
11 décembre 2008	8 000 000	3,417	100 pb	4,417
28 avril 2010	5 000 000	0,964	100 pb	1,964
27 avril 2011 (payé en deux tranches en avril 2011 et juin 2011)	13 000 000	1,661	3,907 % (avril 2011) 3,580 % (juin 2011)	5,568 (avril 2011) 5,241 (juin 2011)

(1) Pour la convention signée le 27 avril 2011, la marge applicable était le «Mid Asset Swap Spread» de la dette publique portugaise à échéance équivalente (données fournies par le Portugal).

(2) En 2010, ce taux d'intérêt était aligné sur celui du prêt du 11 décembre 2008.

- (95) Afin d'évaluer la compatibilité des taux d'intérêt appliqués aux prêts de la DGTF avec le marché, la Commission utilise comme meilleur indicateur disponible les taux de référence tirés des règles applicables à l'époque des faits.
- (96) Premièrement, comme indiqué à la section 6.1 ci-dessus, la Commission considère qu'en 2006 et en 2008, ENVC remplissait les critères d'une entreprise en difficulté. En ce qui concerne plus particulièrement le prêt de la DGTF de 2006, la Commission observe que selon le rapport publié en 2009 par l'IGF, au 31 décembre 2005, ENVC se trouvait en situation de faillite technique. S'agissant du prêt de la DGTF de 2008, le même rapport indique que fin 2008, ENVC se trouvait toujours en situation de faillite technique (voir le considérant 64 ci-dessus).
- (97) En ce qui concerne spécifiquement le prêt de la DGTF de 2006, la communication de la Commission de 1997 concernant la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation ⁽³⁰⁾, alors applicable, prévoyait que le taux de base (3,70 % au Portugal en janvier 2006) ⁽³¹⁾ devait être augmenté d'une prime représentant 400 pb ou plus dans les situations impliquant un risque particulier. La Commission souligne à cet égard les difficultés que connaissait à l'époque ENVC et le fait qu'il s'agisse d'une situation de faillite technique. Par ailleurs, d'après la convention de prêt de la DGTF de 2006, ENVC acceptait de donner en garantie les recettes tirées de la construction de certains navires pour la marine portugaise. Il est toutefois difficile de savoir si un prêteur en économie de marché aurait accepté cette garantie compte tenu des problèmes rencontrés par ENVC pour mener à bien ses constructions en réalisant des bénéfices et/ou dans le respect des délais contractuels (voir à cet égard le considérant 80 et la note 28 de bas de page, ci-dessus). En tout état de cause, la Commission n'a pas reçu de preuves lui permettant d'examiner ces contrats de construction. Elle juge par conséquent raisonnable l'application d'une marge d'au moins 400 pb. Dès lors, le taux de référence applicable s'élèverait au moins à 7,70 %, soit un niveau largement supérieur au taux d'intérêt de 4,198 % effectivement appliqué par la DGTF.
- (98) En ce qui concerne le prêt de la DGTF de 2008, la communication de la Commission de 2008 relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation ⁽³²⁾, alors applicable, prévoyait qu'il fallait ajouter au taux de base (2,05 % au Portugal en décembre 2008) ⁽³³⁾ une marge dépendant de la notation de l'entreprise en question et du niveau de garantie offert. Compte tenu des difficultés rencontrées par ENVC à l'époque et du faible niveau de garantie (voir le considérant 97 ci-dessus, applicable mutatis mutandis), la marge applicable s'élèverait au moins à 1 000 pb. Dès lors, le taux de référence applicable serait à tout le moins équivalent à 12,05 %, soit également un niveau supérieur au taux d'intérêt de 4,417 % effectivement appliqué par la DGTF.
- (99) En ce qui concerne les prêts de la DGTF de 2010 et 2011, la Commission réaffirme qu'ENVC remplissait les critères d'une entreprise en difficulté au moment de leur octroi (voir la section 6.1 ci-dessus). Selon la communication de la Commission de 2008 relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation, alors applicable, le taux de base applicable pour le Portugal était de 1,24 % en avril 2008 et de 1,49 % en avril 2011.
- (100) S'agissant du prêt de la DGTF de 2010, la Commission observe qu'aucune garantie à proprement parler n'a été donnée, mais uniquement une promesse, de la part d'ENVC, d'utiliser les recettes tirées d'un certain contrat-cadre avec le ministère de la défense nationale pour le rembourser. Sur cette base, et en tenant compte des difficultés rencontrées par ENVC à l'époque, la Commission estime que la marge applicable devrait s'élever au moins à 1 000 pb. Le taux de référence applicable s'élèverait donc au moins à 11,24 %, par rapport au taux largement plus bas de 1,964 % pratiqué par la DGTF.
- (101) Enfin, en ce qui concerne le prêt de la DGTF de 2011, la Commission observe qu'à l'instar du prêt de la DGTF de 2010, aucune garantie à proprement parler n'a été donnée, mais uniquement une promesse, de la part d'ENVC, d'utiliser les recettes tirées d'un certain contrat-cadre avec le ministère de la défense nationale pour le rembourser, qui restait par ailleurs à confirmer par le conseil d'administration d'ENVC et à approuver par le ministère de la défense nationale. Il est donc très peu probable qu'un prêteur en économie de marché puisse juger approprié ce niveau de garantie. Dès lors, puisqu'ENVC était alors une entreprise en difficulté, la Commission estime que la marge applicable devrait être au moins de 1 000 pb, ce qui donnerait un taux de référence d'au moins 11,49 %, soit un niveau bien plus élevé que les taux d'intérêt effectivement appliqués à ENVC (5,568 % en avril 2011 et 5,241 % en juin 2011).
- (102) La Commission conclut de ce qui précède que les prêts de la DGTF ont conféré à ENVC un avantage indu.

⁽³⁰⁾ JO C 273 du 9.9.1997, p. 3.

⁽³¹⁾ Source: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates_eu25_en.pdf.

⁽³²⁾ JO C 14 du 19.1.2008, p. 6.

⁽³³⁾ Source: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates_eu27_en.pdf.

- (103) S'agissant des **lettres de confort** émises par Empordef entre 2007 et 2011, la Commission observe tout d'abord qu'elles s'apparentent de près à une garantie, étant donné que dans la plupart d'entre elles, Empordef indique spécifiquement qu'elle fera le nécessaire pour faire en sorte qu'ENVC ait à sa disposition les moyens nécessaires pour honorer la convention de prêt concernée. Toutefois, les lettres de confort datées du 8 janvier 2007 et du 26 juin 2008 ne sont pas rédigées de la même manière. Dans ces lettres, Empordef indique posséder ENVC à 100 % et précise que cette participation ne sera pas réduite; si cela devait être le cas, la banque d'octroi pourrait demander à ENVC de rembourser le prêt avant son échéance. La Commission ne saurait, sur la seule base de cette déclaration, considérer Empordef responsable de la défaillance d'ENVC à l'égard des prêts concernés, et par conséquent, il ne semble pas approprié d'assimiler ces lettres à des garanties. Il n'est donc pas prouvé que ces lettres aient conféré un avantage à ENVC.
- (104) En ce qui concerne les autres lettres de confort (c'est-à-dire celles émises en 2009, 2010 et 2011), étant donné qu'Empordef se déclare prête à intervenir si ENVC n'honore pas la convention de prêt concernée, il semble clair que ces lettres équivalent à une garantie, vu qu'Empordef rassure l'établissement financier octroyant le prêt en s'engageant à faire le nécessaire pour qu'ENVC ait les moyens de le rembourser. Un opérateur normal sur le marché aurait demandé une prime en échange de la fourniture de ce type de «garantie», ce que n'a pas fait Empordef, malgré le risque élevé qu'ENVC ne parvienne pas à rembourser ses prêts, compte tenu des difficultés qu'elle connaissait alors.
- (105) Selon la section 2.2 de la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties ⁽³⁴⁾ (la «communication sur la garantie»), «la prise de risque devrait normalement être rémunérée par une prime appropriée. Lorsque l'emprunteur ne paie pas la prime ou paie une prime inférieure, il obtient un avantage. Par rapport à une situation où il n'est pas accordé de garantie, la garantie de l'État lui permet d'obtenir un prêt à des conditions financières plus avantageuses que celles qui sont normalement consenties sur les marchés financiers. Le plus souvent, grâce à la garantie de l'État, l'emprunteur peut bénéficier de taux plus bas et/ou offrir une sûreté moins élevée. Il est des cas où, sans la garantie de l'État, il ne trouverait pas d'établissement financier disposé à lui concéder un prêt, à quelque condition que ce soit». Il est donc nécessaire de déterminer si la garantie aurait pu, en principe, être obtenue sur les marchés financiers, dans des conditions de marché, et si la prime de marché pour la garantie a été versée ⁽³⁵⁾.
- (106) La Commission note que les lettres de confort n'ont pas été rémunérées et qu'ENVC n'a payé aucune prime à Empordef. Par conséquent, le risque encouru par Empordef n'a pas été rémunéré, ce qui suffit à conclure que les lettres de confort, qui présentent des caractéristiques hautement similaires à celles d'une garantie, ont conféré un avantage indu à ENVC.
- (107) S'agissant de l'argument du Portugal selon lequel Empordef aurait de toute façon été considérée responsable en dernier recours des dettes d'ENVC, en tant que sa seule actionnaire, la Commission renvoie à son raisonnement au considérant 88 ci-dessus, qui s'applique mutatis mutandis.
- (108) La Commission estime donc que les lettres de confort de 2009, 2010 et 2011 ont conféré un avantage indu à ENVC.
- (109) En ce qui concerne le **prêt relatif au navire Atlântida**, la Commission observe qu'en décembre 2009, Empordef a octroyé à ENVC 37 millions d'EUR obtenus auprès de la CGD pour mettre fin à sa procédure en justice avec Atlanticoline. À ce moment, lorsqu'ENVC était déjà une entreprise en difficulté, un opérateur de marché rationnel aurait évalué la situation de la société et sa capacité à rembourser son prêt, au lieu de se contenter de transférer les fonds à ENVC. Il aurait en outre évalué les risques associés à l'opération ainsi que la possibilité de vendre le navire à un autre acheteur — ce qui s'est finalement produit en septembre 2014 (voir le considérant 30 ci-dessus). La Commission indique par ailleurs que le prêt a été accordé à Empordef à un taux d'intérêt annuel correspondant à l'Euribor à 6 mois + 2 %, ce qui équivalait, au moment de la convention de prêt, à 2,993 %. Toutefois, conformément à la communication de la Commission de 2008 relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation, alors applicable, le taux de base en vigueur pour le Portugal en décembre 2009 était de 1,45 %, un chiffre auquel il fallait ajouter une marge d'au moins 1 000 pb compte tenu des difficultés d'ENVC et de l'absence d'une garantie proprement dite. Le taux de référence applicable serait donc d'au moins 11,45 %.

⁽³⁴⁾ JO C 155 du 20.6.2008, p. 10. Voir également la communication de la Commission de 2000 sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties (JO C 71 du 11.3.2000, p. 14).

⁽³⁵⁾ Voir par exemple les considérants 249 et 250 de la décision de la Commission du 23 juillet 2008 relative à des aides accordées par l'Allemagne à DHL et à l'aéroport de Leipzig/Halle C 48/06 (ex N 227/06) (JO L 346 du 23.12.2008, p. 1).

- (110) La Commission croit comprendre qu'ENVC n'a pas remboursé à Empordef les 37 millions d'EUR du prêt octroyé pour le navire Atlântida et qu'elle n'a payé aucun intérêt sur ce montant, à l'exception des 840 480,54 EUR d'intérêts versés en 2010. La Commission conclut donc de ce qui précède que le prêt relatif au navire Atlântida a conféré à ENVC un avantage indu.

6.2.3. Distorsion de concurrence et affectation des échanges au sein de l'Union

- (111) Les mesures mises en œuvre par le passé risquent d'affecter les échanges entre les États membres, ENVC étant en concurrence avec des chantiers navals d'autres États membres de l'Union européenne et du reste du monde. Ces mesures ont ainsi permis à ENVC de demeurer en activité et d'échapper, contrairement à d'autres concurrents, aux conséquences de ses mauvais résultats financiers. Par conséquent, les mesures mises en œuvre par le passé ont également faussé la concurrence.

6.2.4. Conclusion relative à l'existence d'une aide d'État et quantification de celle-ci

- (112) Sur la base de l'appréciation ci-dessus, la Commission conclut que les mesures mises en œuvre par le passé constituent des aides d'État, étant donné qu'elles répondent aux critères établis dans la définition d'aide d'État figurant à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, à l'exception des lettres de confort en date du 8 janvier 2007 et du 26 juin 2008 (voir le considérant 103 ci-dessus).
- (113) Comme indiqué aux considérants 68 et 69 ci-dessus, la totalité des **aides à la construction navale** et des **aides à la formation professionnelle** constituent des aides d'État pour un montant s'élevant respectivement à 27 129 933,20 EUR et 257 791 EUR.
- (114) En ce qui concerne les autres mesures mises en œuvre par le passé, la Commission réaffirme qu'en raison des difficultés que connaissait alors ENVC, aucun opérateur en économie de marché ne les aurait octroyées à la société. C'est pourquoi la Commission estime qu'ENVC a bénéficié d'une aide d'État d'une valeur équivalant à la totalité de l'**augmentation de capital de 2006** (24,875 millions d'EUR).
- (115) S'agissant des **lettres de confort** de 2009, 2010 et 2011, la Commission réaffirme qu'elles étaient de nature hautement similaire aux garanties (voir les considérants 103 et 104 ci-dessus). À cet égard, la communication sur la garantie indique ce qui suit à la section 4.1: «La Commission observe que pour les entreprises en difficulté, un garant sur le marché, s'il existe, exigerait une prime élevée au moment de l'octroi de la garantie, eu égard au taux de défaillance attendu. Si la probabilité que l'emprunteur ne puisse pas rembourser l'emprunt devient particulièrement élevée, il est possible que ce taux de marché n'existe pas et, dans des circonstances exceptionnelles, l'élément d'aide de la garantie peut se révéler aussi élevé que le montant effectivement couvert par cette garantie».
- (116) La Commission observe que les banques n'ont accordé les prêts à ENVC qu'en raison de l'existence des «garanties» (sous la forme de lettres de confort) d'Empordef les rassurant sur le fait que celle-ci ferait le nécessaire pour veiller à ce qu'ENVC rembourse les prêts. La Commission note par ailleurs que les lettres de confort ont été fournies gratuitement à un moment où ENVC connaissait des difficultés et en dépit du risque considérable qu'elle ne puisse pas honorer ses engagements. La Commission fait également observer qu'ENVC s'était trouvée au moins à trois reprises en situation de faillite technique (voir le considérant 64 ci-dessus) et qu'Empordef a tout de même décidé d'émettre les lettres de confort sans prime. La Commission en conclut qu'il n'existe aucun taux de marché susceptible d'être utilisé comme comparateur raisonnable et considère dès lors qu'ENVC a bénéficié d'une aide d'État d'une valeur égale à la totalité des montants garantis par les lettres de confort de 2009, 2010 et 2011 (soit 51 280 000 EUR).
- (117) Une logique similaire est appliquée en ce qui concerne les prêts octroyés à ENVC, à savoir les **prêts de 2012 et 2013**, les **prêts de la DGTF** et le **prêt relatif au navire Atlântida**. Empordef et la DGTF ont octroyé ces prêts à ENVC à un moment où celle-ci se trouvait en difficulté et où aucun opérateur de marché rationnel ne lui en aurait accordé. Ce constat est particulièrement manifeste pour les prêts de 2012 et 2013, puisque comme indiqué au considérant 21 ci-dessus, les banques avaient cessé d'accorder des prêts à ENVC et n'étaient plus disposées à le

faire que par l'intermédiaire d'Empordef. La Commission indique par ailleurs que les prêts de la DGTF et le prêt relatif au navire Atlântida ont été octroyés entre 2006 et 2011: durant ces années, les banques privées n'étaient disposées à prêter à ENVC qu'en échange d'une garantie (sous la forme d'une lettre de confort) d'Empordef, ce qui prouve qu'aucun opérateur sur le marché n'était disposé à octroyer un prêt à ENVC seule. Dès lors, au vu de ce qui précède, la Commission conclut qu'ENVC a reçu une aide d'État d'un montant égal à la somme des prêts de 2012 et 2013 (101 118 066,03 EUR), des prêts de la DGTF (respectivement 30 millions d'EUR, 8 millions d'EUR, 5 millions d'EUR et 13 millions d'EUR) et du prêt relatif au navire Atlântida (37 millions d'EUR).

6.3. Aides illégales

- (118) L'article 108, paragraphe 3, du TFUE dispose qu'un État membre ne peut mettre à exécution une mesure d'aide avant que la Commission ait adopté une décision autorisant cette mesure.
- (119) La Commission note que le Portugal a octroyé les mesures mises en œuvre par le passé à ENVC sans les notifier à la Commission pour approbation (avec les exceptions indiquées au considérant 125 ci-dessous). La Commission regrette que le Portugal n'ait pas respecté l'obligation de non-exécution et ait, de ce fait, enfreint l'obligation qui lui incombait en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

6.4. Compatibilité des mesures mises en œuvre par le passé avec le marché intérieur

- (120) Pour autant que les mesures ci-dessus constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, leur compatibilité doit être appréciée à la lumière des exceptions prévues aux paragraphes 2 et 3 de ladite disposition.
- (121) Selon la jurisprudence de la Cour de justice, c'est à l'État membre qu'il incombe d'indiquer les raisons justifiant la compatibilité de la mesure en cause, et de démontrer que les conditions de compatibilité sont réunies ⁽³⁶⁾. Les autorités portugaises estiment que la plupart des mesures mises en œuvre par le passé ne constituent pas des aides d'État et n'ont donc fourni aucune raison justifiant éventuellement leur compatibilité.
- (122) La Commission a néanmoins cherché à déterminer si l'un ou l'autre des critères possibles de compatibilité énoncés dans le TFUE pourraient être applicables aux mesures mises en œuvre par le passé.
- (123) S'agissant des **aides à la construction navale**, le Portugal fait valoir qu'elles ont été octroyées aux termes du décret-loi 296/89 portant exécution de la directive 87/167/CEE (voir le considérant 68 ci-dessus). Toutefois, comme la Commission l'a déjà fait remarquer dans sa décision d'ouverture, cette directive n'était plus en vigueur depuis le 31 décembre 1990 (voir son article 13).
- (124) Par ailleurs, le Portugal n'a fourni aucune preuve attestant de la compatibilité des aides à la construction navale avec l'une ou l'autre des bases juridiques établies par la suite au sujet de la compatibilité d'une aide à des fins de construction navale.
- (125) La seule exception concerne deux aides à la construction navale octroyées à ENVC en 2003 et 2005 pour la construction de deux navires (contrats C224 et C225 — voir l'annexe II). Ces aides ont été autorisées par la décision de la Commission dans l'affaire C 33/2004 ⁽³⁷⁾ rendue conformément au règlement (CE) n° 1540/98. La Commission conclut par conséquent, sur la base des informations fournies, que les aides relatives aux contrats C224 et C225 pour un montant de 2 675 275 EUR chacun (soit un total de 5 350 550 EUR) constituent une aide à la construction navale compatible avec le marché intérieur.
- (126) La Commission considère néanmoins que les autres aides à la construction navale (d'un montant total de 21 779 383,21 EUR) — dont le Portugal ne conteste pas le caractère d'aide d'État — sont incompatibles avec le marché intérieur.

⁽³⁶⁾ Voir l'arrêt *Italie/Commission*, C-364/90, EU:C:1993:157.

⁽³⁷⁾ Décision 2006/946/CE de la Commission du 6 septembre 2005 relative à l'aide d'État Portugal — Prorogation du délai de livraison de deux navires-citernes destinés au transport de produits chimiques construits par l'entreprise Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A. (JO L 383 du 28.12.2006, p. 16).

- (127) En ce qui concerne les **autres mesures mises en œuvre par le passé** (à l'exception des lettres de confort datées du 8 janvier 2007 et du 26 juin 2008), comme déjà indiqué dans la décision d'ouverture, compte tenu de la nature des mesures et des difficultés rencontrées par ENVC, les seuls critères de compatibilité pertinents semblent être ceux qui concernent les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté prévues par l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, sur la base des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004 ⁽³⁸⁾.
- (128) La Commission rappelle tout d'abord les constatations formulées dans sa décision d'ouverture, selon lesquelles les conditions d'octroi d'une aide au sauvetage établies à la section 3.1 des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004 ne sont pas remplies. Selon le point 25 a) des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004, les aides au sauvetage doivent consister en des aides de trésorerie sous forme de garanties de crédits ou de crédits; dans les deux cas de figure, l'aide doit être soumise à un taux au moins comparable aux taux observés pour des prêts à des entreprises saines. L'augmentation de capital de 2006, par exemple, ne répondrait déjà pas à cette exigence.
- (129) Le point 25 a) indique par ailleurs que tout prêt doit être remboursé et toute garantie doit prendre fin dans un délai de six mois au maximum à compter du versement de la première tranche à l'entreprise. Comme expliqué ci-dessus, cela ne semble avoir été le cas pour aucune des mesures mises en œuvre par le passé examinées.
- (130) Le point 25 b) précise que l'aide au sauvetage doit être justifiée par des raisons sociales graves, et ne pas avoir d'effets induits négatifs inacceptables dans d'autres États membres. Le Portugal n'a pas fourni de preuve indiquant que tel était le cas pour l'une ou l'autre des mesures mises en œuvre par le passé.
- (131) En outre, dans le cas d'une aide non notifiée, le point 25 c) prévoit que l'État membre concerné doit transmettre à la Commission dans un délai maximal de six mois à compter de la première mise en œuvre de l'aide au sauvetage, soit un plan de restructuration, soit un plan de liquidation, soit la preuve que le prêt a été intégralement remboursé et/ou qu'il a été mis fin à la garantie. Ici encore, le Portugal ne satisfait pas à ce critère de compatibilité nécessaire.
- (132) Selon le point 25 d), l'aide au sauvetage doit être limitée au montant nécessaire pour maintenir l'entreprise en activité. Compte tenu des montants considérables d'aide octroyés par le biais de toutes les mesures mises en œuvre par le passé, la Commission conclut que ce critère n'a pas non plus été rempli.
- (133) Enfin, le point 25 e) des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004 exige que la règle de l'aide unique soit respectée. Selon cette règle, si moins de dix ans se sont écoulés depuis l'octroi de l'aide au sauvetage ou depuis que la période de restructuration a pris fin, la Commission n'autorisera pas de nouvelle aide au sauvetage ou à la restructuration. Au vu du nombre d'interventions de l'État pendant la période couverte par les mesures mises en œuvre par le passé, il est clair que la règle de l'aide unique n'a pas été respectée et qu'ENVC a bénéficié à plusieurs reprises d'une aide d'État illégale.
- (134) En ce qui concerne l'aide à la restructuration telle que définie à la section 3.2 des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004, la Commission observe que le Portugal ne lui a notifié aucune des mesures visées ci-dessus en tant qu'aides à la restructuration et n'a donc prouvé la présence d'aucun des éléments nécessaires pour qu'une aide soit considérée comme telle (plan de restructuration, contribution propre, mesures compensatoires, etc.).
- (135) En particulier, le point 34 des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004 indique que l'octroi de l'aide à la restructuration doit être subordonné à la mise en œuvre du plan de restructuration, qui doit être validé par la Commission pour toutes les aides individuelles. Par ailleurs, toute aide à la restructuration doit inclure des mesures visant à éviter une distorsion induite de la concurrence («mesures compensatoires» — voir les points 38 à 42) et doit également inclure une «contribution propre» du bénéficiaire, qui, dans le cas d'ENVC, aurait dû atteindre 50 % des coûts de restructuration, étant donné qu'il s'agissait d'une grande entreprise (voir les points 38 à 45). En outre, comme pour l'aide au sauvetage, la règle de l'aide unique doit être respectée.

⁽³⁸⁾ S'agissant des aides à la formation professionnelle, la Commission observe que les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale 2000-2006 (JO C 74 du 10.3.1998, p. 9), alors applicables, excluaient la fourniture d'aides à finalité régionale aux entreprises en difficulté.

- (136) La Commission réaffirme tout d'abord que la règle de l'aide unique n'a pas été respectée (voir le considérant 133 ci-dessus). En effet, elle remarque que de nombreuses mesures mises en œuvre par le passé ont été octroyées en dehors de la période de restructuration prévue (2005-2009), ce qui serait contraire à la règle de l'aide unique et suffirait par conséquent à considérer que les mesures mises en œuvre par le passé ne sauraient représenter une aide à la restructuration compatible au sens des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004.
- (137) La Commission souligne en tout état de cause que le Portugal n'a soumis le plan de restructuration préparé par la BPI qu'en 2014, soit cinq ans après l'expiration de la période de restructuration prévue (2005-2009). Elle signale par ailleurs que le plan élaboré par la BPI semble être un projet présenté à des fins de discussion. Quoi qu'il en soit, si le plan de restructuration semble inclure certains des éléments exigés par les lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004, il ne comporte aucune mesure compensatoire et ne prévoit aucune contribution propre d'ENVC. Il est donc impossible de conclure que le plan de restructuration de la BPI respecte les exigences établies par les lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004.
- (138) En l'absence de toute proposition de mesure compensatoire et de toute contribution propre d'ENVC, et compte tenu du non-respect de la règle de l'aide unique, la Commission conclut que les autres mesures mises en œuvre par le passé ne sauraient être considérées comme des aides à la restructuration compatibles au sens des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004.

6.5. Conclusion quant à la compatibilité

- (139) Au vu de ce qui précède, la Commission considère que les aides à la construction navale relatives aux contrats C224 et C225 pour un montant de 2 675 275 EUR chacun (voir le considérant 125 ci-dessus) constituent des aides à la construction navale compatibles avec le marché intérieur.
- (140) La Commission estime également que les autres mesures mises en œuvre par le passé (à savoir l'augmentation de capital de 2006, les prêts de 2012 et 2013, les prêts de la DGTF, les lettres de confort de 2009, 2010 et 2011, les aides à la formation professionnelle, le prêt relatif au navire Atlántida et les autres aides à la construction navale) ne répondent pas aux conditions établies par les lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004. La Commission n'a trouvé aucune autre raison justifiant la compatibilité. Elle estime par conséquent que les autres mesures mises en œuvre par le passé comportent des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur.

6.6. Recouvrement

- (141) Selon le traité et la jurisprudence constante de la Cour, lorsque la Commission constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché intérieur, elle est compétente pour décider que l'État membre intéressé doit la supprimer ou la modifier ⁽³⁹⁾. La Cour a également statué à plusieurs reprises que l'obligation, imposée à un État membre, par décision de la Commission, de supprimer une aide incompatible avec le marché intérieur vise à rétablir la situation antérieure ⁽⁴⁰⁾.
- (142) Dans ce contexte, la Cour de justice a jugé que l'objectif ainsi visé est atteint une fois que le bénéficiaire a remboursé les montants reçus par ses soins au titre de l'aide illégale, en renonçant ainsi à l'avantage dont il a bénéficié par rapport à ses concurrents, et en rétablissant, de la sorte, la situation antérieure au versement de l'aide ⁽⁴¹⁾.
- (143) Conformément à la jurisprudence, l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ⁽⁴²⁾ dispose 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 [...]». L'article 15 du même règlement précise que «les pouvoirs de la Commission en matière de récupération de l'aide sont soumis à un délai de prescription de dix ans», commençant «le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire [...]». Toute mesure prise par la Commission ou un État membre, agissant à la demande de la Commission, à l'égard de l'aide illégale interrompt le délai de prescription». Depuis la première action entreprise par la Commission dans l'affaire SA.35546, le 11 octobre 2012 (voir le considérant 1 ci-dessus), tout recouvrement d'une aide incompatible ne peut inclure d'aide octroyée avant le 11 octobre 2002.

⁽³⁹⁾ Arrêt Commission/Allemagne (C-70/72, EU:C:1973:87, point 13).

⁽⁴⁰⁾ Arrêt Espagne/Commission (C-278/92, C-279/92 et C-280/92, EU:C:1994:325, point 75).

⁽⁴¹⁾ Arrêt Belgique/Commission (C-75/97, EU:C:1999:311, points 64 et 65).

⁽⁴²⁾ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

- (144) La Commission observe à cet égard que certaines des aides à la construction navale ont été octroyées avant le 11 octobre 2002, notamment celles relatives aux contrats C206, C211, C217, C218, C219, C220, C221 et C222 (voir l'annexe II). Dès lors, l'aide incompatible relative à ces contrats, d'une valeur totale de 11 297 009,19 EUR, est soumise au délai de prescription de dix ans et ne peut donc être recouvrée.
- (145) Les autres mesures mises en œuvre par le passé comportant des aides d'État illégales et incompatibles (voir le tableau 5 ci-dessous) doivent être recouvrées afin de rétablir la situation qui existait sur le marché avant leur octroi. Le recouvrement doit couvrir la période comprise entre le moment où le bénéficiaire a profité de l'avantage, c'est-à-dire lorsque l'aide a été mise à sa disposition, et le moment du recouvrement effectif, et les sommes à recouvrer doivent produire des intérêts jusqu'au recouvrement effectif.

Tableau 5

Montants à recouvrer (en EUR)

Date	Mesure	Montants à recouvrer ⁽¹⁾
11 mai 2006	Augmentation de capital de 2006	24 875 000
2012/2013	Prêts de 2012 et 2013	101 118 066,03
i) 31 janvier 2006 ii) 11 décembre 2008 iii) 28 avril 2010 iv) 27 avril 2011	Prêts de la DGTF	i) 30 000 000 ii) 8 000 000 iii) 5 000 000 iv) 13 000 000
29 novembre 2011	Lettres de confort relatives à un prêt accordé par la BCP	990 000
3 novembre 2011	Lettre de confort relative à un prêt accordé par la BCP	400 000
30 septembre 2010	Lettre de confort relative à un prêt accordé par la BCP	12 500 000
31 août 2010	Lettres de confort relatives à deux lettres de crédit stand-by émises par la CGD	12 890 000
24 juin 2010	Lettre de confort relative à un prêt accordé par la BCP	5 000 000
25 novembre 2009	Lettre de confort relative à un prêt renouvelable accordé par la CGD	15 000 000
7 septembre 2009	Lettre de confort relative à un prêt renouvelable accordé par la BES	4 500 000
—	Aides à la construction navale (contrats C212, C213, C214 et C223)	10 482 374,01 ⁽²⁾
—	Aide à la formation professionnelle 2005-2006	257 791
23 décembre 2009	Prêt relatif au navire Atlântida	37 000 000

⁽¹⁾ Le cas échéant, les intérêts courus et non payés par ENVC doivent également être soumis à l'obligation de recouvrement.

⁽²⁾ Ce chiffre correspond à la totalité des aides à la construction navale: i) moins les aides soumises au délai de prescription de dix ans; ii) moins les aides déclarées compatibles; (iii), soit i) 27 129 933,20 – ii) 11 279 009,19 EUR – iii) 5 350 550 = 10 482 374,01 EUR.

7. ÉVALUATION DE LA CONTINUITÉ ÉCONOMIQUE ENTRE ENVC ET WESTSEA

- (146) Le 4 mars 2014, ENVC a tenu une assemblée générale au cours de laquelle Empordef, en tant qu'actionnaire unique, a confirmé la décision de procéder à la vente des actifs d'ENVC ainsi qu'au licenciement de ses employés, afin de liquider et de dissoudre la société dans les plus brefs délais.
- (147) Le 27 février 2015, en vue de la future liquidation d'ENVC, le Portugal a adressé une double requête à la Commission:
- a) Sachant qu'en cas de décision négative de la Commission imposant le recouvrement de l'aide incompatible octroyée à ENVC conformément aux articles 107 et 108 TFUE, la plupart des actifs d'ENVC seront vendus et le processus de liquidation d'ENVC sera quasiment conclu, l'État portugais demande respectueusement à la Commission de confirmer que dans les conditions décrites ci-dessus, la vente desdits actifs ne constitue pas une aide octroyée aux acheteurs.
 - b) Sachant également qu'en cas de décision négative de la Commission imposant le recouvrement de l'aide incompatible octroyée à ENVC conformément aux articles 107 et 108 TFUE, l'État portugais serait tenu de recouvrer l'aide incompatible, les autorités portugaises demandent à la Commission de confirmer que cette obligation de recouvrement ne serait pas étendue à WestSea en dépit du fait que celle-ci reprenne certains actifs d'ENVC.
- (148) De fait, en cas de décision négative de la Commission concernant le recouvrement de l'aide incompatible octroyée à une société conformément aux articles 107 et 108 du TFUE, l'État membre en question est normalement tenu de procéder au recouvrement de l'aide incompatible. Cette obligation de recouvrement peut être étendue à une nouvelle société à laquelle la société en question a transféré ou vendu une partie de ses actifs, lorsque ce transfert ou cette vente permet de constater une continuité économique entre les deux sociétés. Par ailleurs, même en l'absence de continuité économique, la vente des actifs de la société en-dessous de leur valeur de marché peut également constituer une (nouvelle) aide d'État.
- (149) Dans la présente décision, la Commission n'examine pas le transfert des contrats relatifs à la construction de deux navires asphaltiers ⁽⁴³⁾, qui n'a pas encore eu lieu.
- (150) Pour savoir si le ou les acquéreurs des actifs ont bénéficié d'une aide d'État, la Commission doit: a) déterminer si la vente des actifs a eu lieu au prix du marché; et b) tenir également compte des autres critères mentionnés au considérant ci-après.
- (151) Selon la décision rendue par le Tribunal dans l'affaire *Italie et SIM 2/Commission* ⁽⁴⁴⁾, sur laquelle la Commission a basé ses décisions dans les affaires *Olympic Airlines, Alitalia et SERNAM* ⁽⁴⁵⁾, l'évaluation de la continuité économique entre la précédente entité (aidée) et l'acquéreur est réalisée sur la base d'une série d'indicateurs. Les facteurs suivants peuvent être pris en considération: i) l'importance des actifs vendus (actifs et passifs, maintien de la main-d'œuvre, portefeuille d'actifs); ii) le prix de vente; iii) l'identité du ou des acquéreurs; iv) la date de la vente (après le début de l'évaluation préliminaire, l'ouverture de la procédure formelle d'examen ou le prononcé de la décision finale); et v) la logique économique de l'opération. Cette série d'indicateurs a été confirmée par le Tribunal dans sa décision du 28 mars 2012 dans l'affaire *Ryanair/Commission* ⁽⁴⁶⁾, confirmant la décision *Alitalia*.

⁽⁴³⁾ Voir le considérant 24. Le contrat initialement conclu entre PDVSA et ENVC pour la construction de deux navires asphaltiers a été transféré à Empordef. Le Portugal s'est engagé à ce que les parties sous-traitées du contrat fassent l'objet d'une procédure d'appel d'offres transparente, non discriminatoire et sans réserve, ouverte aux soumissionnaires portugais et non portugais, le meilleur prix étant le seul critère de sélection des fournisseurs et prestataires de services, et à ce qu'ENVC soit exclue de la procédure si sa liquidation et sa dissolution ne sont pas achevées.

⁽⁴⁴⁾ Voir l'arrêt du 2 mai 2003 dans les affaires jointes C-328/99 et C-399/00, *Italie et SIM 2 Multimedia SpA/Commission*, EU:C:2003:252.

⁽⁴⁵⁾ Décision de la Commission du 17 septembre 2008, aide d'État n° 321/2008, n° 322/2008 et n° 323/2008 — Grèce — *Vente de certains actifs d'Olympic Airlines/ Olympic Airways Services*; décision de la Commission du 12 novembre 2008, aide d'État n° 510/2008 — Italie — *Vente des actifs d'Alitalia*; décision de la Commission du 4 avril 2012 SA.34547 — France — *Reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire*.

⁽⁴⁶⁾ Arrêt du 28 mars 2012 dans l'affaire *Ryanair Ltd/Commission*, T-123/09, Rec., EU:T:2012:164, confirmé en appel par l'arrêt du 13 juin 2013 dans l'affaire *Ryanair Ltd/Commission*, C-287/12 P, Rec., EU:C:2013:395.

7.1. Importance des actifs vendus

- (152) Afin d'exclure toute continuité économique, la Commission doit démontrer que les actifs et les autres éléments de l'entité transférée ne représentent qu'une partie de la société précédente ou de ses activités. Plus la partie de l'entité initiale transférée vers une nouvelle entité est importante, plus les chances sont grandes que l'activité économique relative à ces actifs se poursuive en profitant de l'avantage procuré par l'aide incompatible octroyée à l'entité précédente.
- (153) Les principaux actifs d'ENVC incluaient: i) la concession octroyée par l'administration portuaire de Viana do Castelo pour le terrain où se trouve le chantier naval; et ii) différents équipements et matières premières. Tous ces actifs ont été vendus dans le cadre d'appels d'offres transparents, non discriminatoires et sans réserves, ouverts aux soumissionnaires portugais et non portugais, le meilleur prix étant le seul critère de sélection des soumissionnaires.
- (154) En ce qui concerne la sous-concession relative au terrain où se trouve le chantier naval, à la suite d'une procédure d'appel d'offres, celle-ci a été octroyée jusqu'en mars 2031 à WestSea, une filiale commune de la holding portugaise Martifer et du chantier naval portugais Navalria. WestSea payera un loyer annuel de 419 233,95 EUR ainsi qu'une garantie de 435 500 EUR.
- (155) S'agissant des différents équipements et matières premières, y compris les véhicules et un élévateur/grue, ceux-ci ont été vendus dans le cadre de 120 petits appels d'offres sous la forme de 884 lots de marchandises. Dès lors, sur le montant total de 3 358 905,13 EUR de marchandises vendues, les acheteurs ont acquis en moyenne 55 981,75 EUR de marchandises, allant de 10 EUR à 1,035 millions d'EUR. Le *Ministério dos Transportes e Comunicações de Timor* était le principal acheteur, avec une part de 31 %. WestSea a acheté moins de 20 % des actifs vendus.
- (156) Enfin, en ce qui concerne les employés, aucun contrat de travail n'a été transféré à l'un des acheteurs: il a déjà été mis fin à 596 contrats de travail et les 13 employés restants font actuellement l'objet d'une procédure de licenciement. Les appels d'offres ne comprenaient aucune condition spécifique relative au transfert des contrats de travail ou des employés d'ENVC à un acheteur.
- (157) La Commission conclut de ce qui précède que l'importance des actifs acquis ou en voie d'acquisition par WestSea sera considérablement réduite par rapport à celle d'ENVC et de son activité antérieure.

7.2. Prix de vente

- (158) Afin d'exclure toute continuité économique entre ENVC et WestSea, la Commission doit vérifier si les actifs et les autres éléments de l'entité transférée ont été ou seront vendus au prix du marché. Le prix du marché est le prix qui serait fixé par un investisseur privé opérant en économie de marché ⁽⁴⁷⁾.
- (159) La sous-concession relative au terrain où se trouve le chantier naval ainsi que les différents équipements et matières premières ont été cédés dans le cadre d'appels d'offres ouverts, transparents, non discriminatoires et sans réserves, le meilleur prix étant le seul critère retenu pour sélectionner les soumissionnaires.
- (160) La Commission conclut de ce qui précède que l'octroi de la sous-concession relative au terrain où se trouve le chantier naval et la vente des différents équipements et matières premières d'ENVC à WestSea ont été effectués via des procédures d'appel d'offres ouvertes, transparentes, non discriminatoires et sans réserves, au plus offrant, et ont donc abouti à la fixation d'un prix du marché.

7.3. Identité des acheteurs

- (161) Afin d'exclure toute continuité économique, la Commission doit démontrer que les acquéreurs des actifs et des autres éléments de l'entité transférée n'ont aucun lien économique ou social avec ENVC.

⁽⁴⁷⁾ Voir l'arrêt Seydaland, C-239/09, EU:C:2010:778, point 34.

- (162) En ce qui concerne la concession relative au terrain où se trouve le chantier naval, les autorités portugaises confirment que WestSea n'a aucun lien économique ou social avec ENVC ou l'État portugais.
- (163) S'agissant des différents équipements et matières premières déjà cédés, les autorités portugaises confirment qu'aucun des principaux acheteurs n'avait de lien économique ou social avec ENVC ou son actionnaire.
- (164) La Commission conclut de ce qui précède que WestSea est une entité indépendante d'ENVC et de son actionnaire.

7.4. Date de la vente

- (165) Afin d'exclure toute continuité économique, la Commission doit démontrer que la date de la vente des actifs et des autres éléments de l'entité transférée n'entraîne pas de contournement d'une décision de recouvrement d'une aide d'État incompatible prise par la Commission.
- (166) La Commission note que les procédures d'appel d'offres relatives à la sous-concession du terrain où se trouve le chantier naval et à l'acquisition des actifs et des équipements ont été lancées et achevées avant l'adoption de la présente décision finale par la Commission.
- (167) Par ailleurs, comme indiqué au considérant 1 ci-dessus, c'est le Portugal qui a pris contact en premier lieu avec la Commission afin d'organiser de manière appropriée la privatisation d'ENVC conformément aux règles de l'Union relatives aux aides d'État. Cette suite d'actions montre par conséquent que la privatisation n'a pas été conçue comme un mécanisme visant à contourner les décisions négatives existantes ou les enquêtes en cours de la Commission.
- (168) Au vu de ce qui précède, la Commission conclut que le fait que l'octroi de la sous-concession relative au terrain où se trouve le chantier naval, ainsi que l'acquisition des différents équipements et matières premières d'ENVC, aient eu lieu avant l'adoption de sa présente décision finale ne va pas dans le sens d'un contournement d'une éventuelle décision de recouvrement de sa part.

7.5. Logique économique de l'opération

- (169) Afin d'exclure toute continuité économique, la Commission doit démontrer que les acheteurs des actifs et des autres éléments de l'entité transférée n'utiliseront pas ces actifs de la même manière que le précédent propriétaire, mais s'en serviront pour créer une nouvelle activité ou une nouvelle stratégie.
- (170) Certains des actifs d'ENVC rachetés par WestSea peuvent être utilisés pour la même activité générale (la construction navale), notamment le terrain où se situent les chantiers navals, mais le seul fait que l'acheteur soit actif dans le même secteur économique que l'entité précédente n'indique pas nécessairement l'existence d'une continuité économique. WestSea n'a aucune obligation de reprendre des employés ou des contrats de travail d'ENVC. En outre, WestSea intégrera le chantier naval dans sa stratégie commerciale de manière à garantir des synergies avec d'autres sites de construction navale. WestSea aura la possibilité de gérer ses activités dans d'autres conditions opérationnelles qu'ENVC et la liberté d'appliquer son propre modèle d'entreprise.
- (171) La Commission conclut de ce qui précède que WestSea intégrera ces éléments dans sa stratégie d'entreprise et s'en servira pour poursuivre sa propre logique économique.

7.6. Conclusion relative à la continuité économique entre ENVC et WestSea

- (172) Premièrement, l'importance des actifs acquis par WestSea est considérablement réduite par rapport à celle d'ENVC et de son activité antérieure. Deuxièmement, l'octroi de la sous-concession relative au terrain où se trouve le chantier naval et l'acquisition des différents équipements et matières premières ont été effectués par le biais d'appels d'offres ouverts, transparents, non discriminatoires et sans réserves. Troisièmement, WestSea est une entité indépendante d'ENVC et de son actionnaire. Quatrièmement, le moment de l'octroi de la sous-concession du terrain où se situe le chantier naval et de l'acquisition de différents équipements et matières premières n'indique pas l'existence d'un contournement d'une éventuelle décision de recouvrement par la Commission. Cinquièmement, WestSea intégrera les actifs d'ENVC dans sa stratégie d'entreprise et s'en servira pour poursuivre sa propre logique économique.

(173) La Commission conclut dès lors à l'absence de toute continuité économique entre ENVC et WestSea.

8. CONCLUSION

(174) La Commission considère que les mesures mises en œuvre par le passé, à l'exception des lettres de confort datées du 8 janvier 2007 et du 26 juin 2008, constituent des aides d'État en faveur d'ENVC au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(175) Les mesures mises en œuvre par le passé constituant des aides d'État sont incompatibles avec le marché intérieur (à l'exception des deux aides à la construction navale autorisées par la décision de la Commission dans l'affaire C-33/2004), puisque les conditions pertinentes établies dans les lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration de 2004 n'ont pas été remplies et qu'aucune autre raison justifiant la compatibilité n'a été établie.

(176) La Commission constate également que le Portugal a illégalement mis en œuvre les mesures visées ci-dessus, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

(177) Les aides d'État incompatibles doivent être recouvrées auprès du bénéficiaire, comme indiqué à la section 6.6 ci-dessus.

(178) Ces recouvrements ne concerneront pas WestSea, compte tenu de l'absence de continuité économique entre ENVC et celle-ci.

(179) Enfin, la Commission note que le Portugal a accepté que la présente décision soit adoptée et notifiée en anglais,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Les lettres de confort en date du 8 janvier 2007 et du 26 juin 2008 ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

2. Les aides d'État contenues dans les aides à la construction navale correspondant aux contrats C224 et C225 (pour un montant de 5 350 550 EUR) sont compatibles avec le marché intérieur.

3. Les aides d'État visées dans le tableau ci-dessous, que le Portugal a octroyées illégalement, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ne sont pas compatibles avec le marché intérieur.

Date	Mesure	Montant
11 mai 2006	Augmentation de capital de 2006	24 875 000
2012/2013	Prêts de 2012 et 2013	101 118 066,03
i) 31 janvier 2006 ii) 11 décembre 2008 iii) 28 avril 2010 iv) 27 avril 2011	Prêts de la DGTF	i) 30 000 000 ii) 8 000 000 iii) 5 000 000 iv) 13 000 000
29 novembre 2011	Lettres de confort relatives à un prêt accordé par la BCP	990 000
3 novembre 2011	Lettre de confort relative à un prêt accordé par la BCP	400 000
30 septembre 2010	Lettre de confort relative à un prêt accordé par la BCP	12 500 000
31 août 2010	Lettres de confort relatives à deux lettres de crédit stand-by émises par la CGD	12 890 000

Date	Mesure	Montant
24 juin 2010	Lettre de confort relative à un prêt accordé par la BCP	5 000 000
25 novembre 2009	Lettre de confort relative à un prêt renouvelable accordé par la CGD	15 000 000
7 septembre 2009	Lettre de confort relative à un prêt renouvelable accordé par la BES	4 500 000
—	Aides à la construction navale (contrats C212, C213, C214 et C223)	10 482 374,01
—	Aides à la construction navale (contrats C206, C211, C217, C218, C219, C220, C221 et C222)	11 279 009,01
—	Aide à la formation professionnelle 2005-2006	257 791
23 décembre 2009	Prêt relatif au navire Atlântida	37 000 000

Article 2

1. Le Portugal procède au recouvrement des aides incompatibles visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, auprès du bénéficiaire (y compris, le cas échéant, des intérêts courus et non payés par ENVC), à l'exception des aides à la construction navale relatives aux contrats C206, C211, C217, C218, C219, C220, C221 et C222 (pour un montant total de 11 279 009,01 EUR), celles-ci étant soumises au délai de prescription de dix ans établi à l'article 15 du règlement (CE) n° 659/1999.
2. Ce recouvrement des aides d'État incompatibles ne concerne pas WestSea.
3. Les montants d'aide à rembourser incluent les intérêts échus à partir de la mise à disposition de l'aide au bénéficiaire jusqu'à la date du remboursement effectif.
4. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽⁴⁸⁾ et du règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission ⁽⁴⁹⁾ modifiant le règlement (CE) n° 794/2004.
5. Le Portugal est tenu d'annuler tous les paiements en suspens des aides, le cas échéant, à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 3

1. L'aide mentionnée à l'article 1^{er}, paragraphe 2, est recouvrée immédiatement et effectivement.
2. Le Portugal veille à ce que la présente décision soit exécutée dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 4

1. Dans les deux mois à compter de la notification de la présente décision, le Portugal communique les informations suivantes:
 - a) le montant total (principal et intérêts) à recouvrer auprès de chaque bénéficiaire;
 - b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;
 - c) des documents démontrant que les bénéficiaires ont été appelés à rembourser l'aide.

⁽⁴⁸⁾ 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).

⁽⁴⁹⁾ Règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) n° 794/2004 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 82 du 25.3.2008, p. 1).

2. Le Portugal tient la Commission informée de l'état d'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'au recouvrement complet de l'aide visée à l'article 1^{er}, paragraphe 2. Il transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et sur celles prévues pour se conformer à la présente décision. Il fournit aussi des informations détaillées concernant les montants de l'aide et les intérêts déjà recouverts auprès du bénéficiaire.

Article 5

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 7 mai 2015.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

ANNEXE I

LES PRÊTS DE 2012 ET 2013

Date de signature	Montant	Taux d'intérêt appliqué
6 janvier 2012	970 000,00	7,108 %
9 janvier 2012	175 000,00	Euribor à 3 mois + 7,108 %
31 janvier 2012	3 445 258,51	Euribor à 3 mois + 6,62 %
8 février 2012	64 741,49	Euribor à 3 mois + 6,62 %
30 mars 2012	1 026 647,44	Euribor à 3 mois + 7,887 %
30 mars 2012	16 700 000,00	2 %
30 avril 2012	1 268 536,13	Euribor à 3 mois + 5 %
2 mai 2012	48 997,82	Euribor à 3 mois + 7,887 %
30 mai 2012	1 100 000,00	Euribor à 3 mois + 8,431 %
31 mai 2012	5 375 000,00	Euribor à 3 mois + 8,5 %
31 mai 2012	834 830,96	Euribor à 3 mois + 8,451 %
1 juin 2012	12 844 000,00	Euribor à 3 mois + 4,976 %
5 juin 2012	281 000,00	Euribor à 3 mois + 4,976 %
6 juin 2012	345 000,00	Euribor à 3 mois + 7,682 %
8 juin 2012	1 449 714,00	Euribor à 3 mois + 7,682 %
11 juin 2012	696 481,42	Euribor à 3 mois + 7,682 %
21 juin 2012	177 979,74	Euribor à 3 mois + 7,682 %
21 juin 2012	4 785 000,00	Euribor à 3 mois + 8,1509 %
22 juin 2012	118 070,71	Euribor à 3 mois + 7,682 %
25 juin 2012	83 694,43	Euribor à 3 mois + 4,976 %
26 juin 2012	1 163 308,28	Euribor à 3 mois + 4,976 %
29 juin 2012	664 537,83	Euribor à 3 mois + 4,976 %
3 juillet 2012	272 811,37	Euribor à 3 mois + 8,5 %
11 juillet 2012	71 104,02	Euribor à 3 mois + 4,976 %

Date de signature	Montant	Taux d'intérêt appliqué
11 juillet 2012	1 742 275,55	Euribor à 3 mois + 8,1509 %
13 juillet 2012	40 000,00	Euribor à 3 mois + 8,431 %
19 juillet 2012	45 000,00	Euribor à 3 mois + 4,956 %
27 juillet 2012	1 000 000,00	Euribor à 3 mois + 5,78 %
31 juillet 2012	400 000,00	Euribor à 3 mois + 8,182 %
31 juillet 2012	1 450 000,00	Euribor à 3 mois + 4,756 %
2 août 2012	100 000,00	Euribor à 3 mois + 8,182 %
14 août 2012	275 000,00	Euribor à 3 mois + 8,151 %
17 août 2012	180 000,00	Euribor à 3 mois + 8,1509 %
20 août 2012	1 186 322,44	Euribor à 3 mois + 8,1509 %
20 août 2012	400 000,00	Euribor à 3 mois + 5,624 %
24 août 2012	600 000,00	Euribor à 3 mois + 5,624 %
13 septembre 2012	365 000,00	Euribor à 3 mois + 5,624 %
19 septembre 2012	5 111 910,08	Dette d'ENVC vis-à-vis de Parvalorem, prise en charge par Em- pordef
21 septembre 2012	19 000,00	Euribor à 3 mois + 5,624 %
25 septembre 2012	1 180 491,65	Euribor à 3 mois + 4,668 %
27 septembre 2012	1 050 000,00	Euribor à 3 mois + 5,624 %
28 septembre 2012	48 000,00	Euribor à 3 mois + 5,624 %
12 octobre 2012	120 000,00	5,871 %
16 octobre 2012	15 000,00	8,1509 %
19 octobre 2012	566 000,00	Euribor à 3 mois + 4,64 %
26 octobre 2012	1 000 000,00	Euribor à 3 mois + 4,64 %
29 octobre 2012	84 685,34	8,151 %
30 octobre 2012	120 000,00	8,1509 %
2 novembre 2012	10 570 971,04	5,871 %
9 novembre 2012	5 227,50	4,459 %

Date de signature	Montant	Taux d'intérêt appliqué
27 novembre 2012	250 000,00	5,871 %
28 novembre 2012	250 000,00	8,1509 %
29 novembre 2012	200 000,00	7,915 %
29 novembre 2012	120 000,00	5,871 %
30 novembre 2012	84 685,12	5,871 %
3 décembre 2012	300 000,00	4,459 %
3 décembre 2012	35 000,00	7,915 %
7 décembre 2012	1 500,00	8,151 %
11 décembre 2012	100 000,00	4,459 %
14 décembre 2012	180 000,00	4,459 %
19 décembre 2012	200 000,00	4,459 %
20 décembre 2012	29 159,75	4,459 %
21 décembre 2012	1 000 000,00	5,871 %
28 décembre 2012	5 000 000,00	7,915 %
31 décembre 2012	16 500,00	4,459 %
4 janvier 2013	120 000,00	4,459 %
9 janvier 2013	84 756,80	4,459 %
11 janvier 2013	260 000,00	7,911 %
17 janvier 2013	200 000,00	8,15 %
8 février 2013	5 767 984,59	4,165 %
31 mai 2013	5 281 882,02	Intérêts à payer par ENVC à Empordef pour les prêts de 2012
Total: 101 118 066,03		

ANNEXE II

LES AIDES À LA CONSTRUCTION NAVALE

Numéro du contrat	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	Acte d'octroi (Despacho)	Date de publication au Diário da República
C206	679 362,74						679 362,74		
C211			2 081 867,70				2 081 867,70	245/2002 du 31.12.2001	6.4.2002
C212			1 629 892,00	407 473,00			2 037 365,00	882/2002 du 25.12.2002	12.12.2002
C213			2 265 871,06	541 732,94	701 901,00		3 509 505,00	880/2002 du 25.12.2002	12.12.2002
C214			2 807 604,01		701 901,00		3 509 505,01	880/2002 du 25.12.2002	12.12.2002
C217		1 415 887,71					1 415 887,71	158/2001 du 29.12.2000	16.2.2001
C218		1 415 887,71					1 415 887,71	158/2001 du 29.12.2000	16.2.2001
C219		1 425 998,34					1 425 998,34	158/2001 du 29.12.2000	16.2.2001
C220		1 425 998,34					1 425 998,34	158/2001 du 29.12.2000	16.2.2001
C221	1 140 802,66	276 446,76	8 753,90				1 426 003,32	810/2000 du 25.7.2000	5.8.2000
C222			1 426 003,33				1 426 003,33	244/2002 du 31.12.2001	6.4.2002
C223			1 425 999,00				1 425 999,00	881/2002 du 25.11.2002	12.12.2002

Numéro du contrat	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	Acte d'octroi (Despacho)	Date de publication au Diário da República
C224				2 140 220,00		535 055,00	2 675 275,00	879/2002 du 25.11.2002	12.12.2002
C225				2 140 220,00		535 055,00	2 675 275,00	879/2002 du 25.11.2002	12.12.2002
	1 820 165,40	5 960 218,86	11 645 991,00	5 229 645,94	1 403 802,00	1 070 110,00	27 129 933,20		

ISSN 1977-0693 (édition électronique)
ISSN 1725-2563 (édition papier)



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR