II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2017/2336 DE LA COMMISSION

du 7 février 2017

concernant les aides d'État SA.21877 (C 24/2007), SA.27585 (2012/C) et SA.31149 (2012/C) — Allemagne aides d'État présumées en faveur de Flughafen Lübeck GmbH, d'Infratil Limited, de Ryanair et des compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Lübeck

[notifiée sous le numéro C(2017) 602]

(Le texte en langue allemande 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,

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément audit article ([1]) et vu les observations qui lui ont été transmises,

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément audit article ([2]) et vu les observations qui lui ont été transmises,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURES

1.1. *PROCÉDURE SA.21877*

(1) Au cours des années 2002, 2003, 2004, 2005 et 2006, la Commission a reçu plusieurs plaintes, de la part de la compagnie aérienne Air Berlin, d'une organisation non gouvernementale (ONG) de protection de l'environnement (Bund für Umwelt und Naturschutz) et de particuliers, relatives à une aide d'État présumée au profit de l'aéroport de Lübeck (Flughafen Lübeck GmbH, ci-après «FLG»), d'Infratil Limited (ci-après «Infratil») ([3]) et de la compagnie aérienne Ryanair ([4]).

(2) Le 7 novembre 2005, la Commission a demandé des renseignements à l'Allemagne, qui les lui a transmis par lettre du 7 février 2006. Elle a réclamé d'autres renseignements par lettre du 22 mars 2006, à laquelle l'Allemagne a répondu le 12 juin 2006. Des rencontres entre les services de la Commission, Infratil, les actionnaires majoritaires de l'exploitant aéroportuaire et la ville hanséatique de Lübeck ont eu lieu les 14 octobre et 4 décembre 2006. À la suite de ces rencontres, Infratil a fourni des informations supplémentaires par courriel et par télécopie les 16 et 31 octobre, le 6 novembre et les 4, 6 et 21 décembre 2006.

([1]) JO C 287 du 29.11.2007, p. 27.
([2]) JO C 295 du 7.12.2007, p. 29, et JO C 241 du 10.8.2012, p. 56.
([3]) Infratil est une société de participation néo-zélandaise spécialisée dans les investissements dans des infrastructures dans les domaines de l'énergie, des aéroports et des transports publics. Infratil a été propriétaire et exploitante, notamment, des aéroports suivants: Wellington International Airport, Nouvelle-Zélande; Glasgow Prestwick Airport et Kent International Airport, Royaume-Uni. Elle a désormais vendu ses participations dans les aéroports européens.
([4]) Ryanair est une compagnie aérienne irlandaise, membre de l'association européenne des compagnies aériennes à bas coûts (European Low Fares Airlines Association - ELFAA). L'activité commerciale de la compagnie aérienne s'étendait à des aéroports régionaux secondaires. La compagnie dessert actuellement quelque 160 aéroports européens. Ryanair exploitait une flotte homogène de 272 appareils de type Boeing 737-800 comprenant 189 sièges. Lors de l'adoption de la décision d'ouvrir la procédure en 2007, Ryanair opérait 23 vols par semaine au départ de l'aéroport de Lübeck, à destination de cinq aéroports européens: Londres-Stansted (Royaume-Uni), Milan-Bergame et Pise (Italie), Palma de Majorque (Espagne) et Stockholm-Skavsta (Suède).

(3) Par lettre du 18 janvier 2007, l'Allemagne a demandé à la Commission de suspendre la procédure préliminaire. Par lettre du 2 mai 2007, la Commission a rejeté cette demande.

(4) Le 24 avril 2007, l'Allemagne a transmis à la Commission de nouvelles observations. Le 21 juin 2007, une réunion s'est tenue entre l'Allemagne et les services de la Commission.

(5) Par lettre du 10 juillet 2007, la Commission a fait part à l'Allemagne de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) au motif du financement de l'aéroport de Lübeck, des relations financières entre la ville hanséatique de Lübeck et Infratil, ainsi que des relations financières entre l'aéroport et Ryanair (ci-après la «décision d'ouverture de 2007»). La procédure formelle d'examen a été enregistrée sous le numéro SA.21877 (C 24/2007).

(6) Un rectificatif modifiant la décision d'ouverture a été adopté le 24 octobre 2007.

(7) La décision d'ouverture a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([1]) le 29 novembre 2007. Le rectificatif a été publié le 7 décembre 2007 ([2]). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur les mesures en cause dans un délai d'un mois à compter de la date de publication.

(8) La Commission a reçu dans la présente affaire les observations de Ryanair, d'Air Berlin, d'Infratil, de FLG, de deux ONG ([3]), de la chambre de commerce et d'industrie de Lübeck (Industrie- und Handelskammer zu Lübeck, ci-après «IHK Lübeck») ([4]), de l'Association fédérale de compagnies aériennes allemandes (Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften, ci-après «BDF») et de particuliers ([5]). L'Allemagne a répondu à ces observations le 17 avril 2008.

(9) La société de conseil indépendante de la Commission, Ecorys, a demandé le 24 juillet 2008 des renseignements à l'Allemagne afin de rédiger un rapport en l'espèce. L'Allemagne s'est adressée à la Commission le 1er août 2008 afin de contester le droit d'Ecorys de récolter des informations et des documents. La Commission a répondu le 8 août 2008 et a confirmé qu'elle avait délégué ses pouvoirs à Ecorys en l'espèce, à la suite de quoi, les renseignements demandés sont parvenus le 18 septembre 2008.

(10) Le 16 avril 2009, la Commission a demandé des renseignements supplémentaires à l'Allemagne. L'Allemagne a demandé une prolongation du délai le 21 avril 2009, et une nouvelle prolongation le 7 juillet 2009. Les informations demandées ont été transmises le 30 octobre 2009. Le 29 octobre 2009, la Commission a demandé un complément d'information, que l'Allemagne a transmis le 16 décembre 2009.

(11) La Commission a reçu le 17 octobre 2010 des informations communiquées par Air Berlin.

(12) Par courrier du 28 mars 2011, la Commission a demandé des informations complémentaires à l'Allemagne. Le 15 avril 2011, l'Allemagne a demandé une prolongation de délai. Le 20 avril 2011, la Commission a accordé cette prolongation de délai à l'Allemagne. Le 21 avril 2011, l'Allemagne a demandé une nouvelle prolongation de délai, qui lui a été accordée par la Commission le 27 avril 2011. L'Allemagne a présenté la première partie des informations demandées le 16 mai 2011. Par lettre du 20 mai 2011, la Commission a indiqué qu'elle jugeait incomplètes les informations fournies et a réclamé la communication des informations en attente. L'Allemagne a contesté cet avis par lettre du 7 juin 2011. La Commission a répondu le 15 juin 2011 et elle a demandé les informations manquantes.

(13) Le 8 avril 2011, la Commission a transmis un questionnaire à Ryanair. Les réponses ont été communiquées à la Commission le 4 juillet 2011. La Commission a transmis ces réponses à l'Allemagne le 18 juillet 2011 et lui a demandé de présenter ses observations avant le 18 août 2011. Le 8 août 2011, la Commission a transmis à l'Allemagne une traduction des réponses de Ryanair et a prolongé le délai de réponse qu'elle lui avait accordé jusqu'au 9 septembre 2011. L'Allemagne a finalement adressé ses observations à la Commission le 8 septembre 2011. Le 7 février 2012, la Commission a demandé à Ryanair des informations supplémentaires sur l'analyse d'Oxera, qui lui ont été fournies le 4 juillet 2011. Le 13 février 2012, Ryanair a demandé une prolongation du délai de réponse. Le 16 février 2012, Oxera a demandé à la Commission une précision concernant l'une des questions posées. Cette précision a été communiquée par la Commission le 17 février 2012. Ryanair a envoyé ses observations à la Commission le 13 avril 2012. Ces observations ont été transmises par la Commission à l'Allemagne le 27 juin 2012. Par lettre du 10 septembre 2012, l'Allemagne a présenté ses observations sur la réponse de Ryanair.

([1]) JO C 287 du 29.11.2007, p. 27.
([2]) JO C 295 du 7.12.2007, p. 29.
([3]) Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung Groß Grönau eV et Check-in Lübeck eV.
([4]) Industrie- und Handelskammer zu Lübeck (IHK).
([5]) Peter C. Klanowski et Horst Conrad.

(14) Le rapport final d'Ecorys du 29 mars 2011 a été adressé à l'Allemagne le 29 juin 2011, accompagné d'une demande d'observations. Le 24 août 2011, l'Allemagne a reçu une traduction du rapport, accompagnée d'une demande d'observations pour le 26 septembre 2011. L'Allemagne a présenté ses observations le 10 octobre 2011.

(15) Le 30 juin 2011, l'Allemagne a envoyé la seconde moitié des informations demandées par la Commission. Le 29 juin 2011, elle a répondu à la lettre de la Commission du 15 juin 2011. Le 5 juillet 2011, la Commission a demandé à l'Allemagne de fournir les informations manquantes. Celles-ci lui ont été transmises le 15 juillet 2011.

(16) Le 4 juillet 2011, Ryanair a envoyé à la Commission des observations, qui ont été transmises à l'Allemagne le 8 août 2011. L'Allemagne a adressé ses observations sur cette réponse le 8 octobre 2011.

(17) Le 20 février 2012, la Commission a demandé des renseignements supplémentaires à l'Allemagne. Le 19 mars 2012, l'Allemagne a demandé que le délai de réponse soit prolongé jusqu'au 17 avril 2012. Cette prolongation a été accordée par la Commission le 21 mars 2012. Par courrier du 17 avril 2012, l'Allemagne a répondu aux questions de la Commission du 24 février 2012. Le 18 avril 2012, la Commission a demandé à l'Allemagne de lui fournir les informations manquantes avant le 28 avril 2012, sans possibilité de prolongation. La Commission a également indiqué qu'en cas de non-respect du délai, une injonction de fournir des informations serait arrêtée conformément à l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ([1]). Une réunion entre la Commission et l'Allemagne s'est tenue le 2 mai 2012. Le 3 mai 2012, la Commission a accordé une prolongation du délai jusqu'au 11 mai 2012. Par lettre du 7 mai 2012, l'Allemagne a relevé des vices de procédure commis par la Commission, et elle a refusé de transmettre des informations supplémentaires.

(18) Par lettre du 10 avril 2013, Ryanair a transmis à la Commission un rapport sur l'approche d'Oxera relative au principe de l'opérateur en économie de marché. Ce rapport a été transmis à l'Allemagne le 3 mai 2013. Le 20 décembre 2013, Ryanair a fait part d'observations supplémentaires à la Commission.

(19) Par lettre du 24 février 2014, la Commission a invité Ryanair à formuler ses observations sur l'application des lignes directrices de 2014 sur l'aviation ([2]). Le 21 mars 2014, elle a adressé une demande identique à Infratil. Une invitation formelle à toutes les parties intéressées à présenter des observations sur les lignes directrices de 2014 sur l'aviation a été publiée au Journal officiel le 15 avril 2014 ([3]). L'Allemagne a présenté ses observations le 12 mai 2014. D'autres observations ont été présentées par Air Berlin, Infratil et la Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung eV (ci-après «SGF») ([4]).

1.2. *PROCÉDURES SA.27585 ET SA.31149*

(20) Le 28 janvier 2009, SGF a transmis une plainte concernant l'aide d'État SA.21877. Cette plainte a été enregistrée sous le numéro CP 31/2009 (SA.27585).

(21) Par lettre du 5 février 2009, la Commission a demandé à l'Allemagne de lui fournir des renseignements sur des communiqués de presse relatifs à l'aéroport de Lübeck. L'Allemagne a répondu par lettres des 5 et 12 mars 2009.

(22) Par lettre du 16 avril 2009, la Commission a invité l'Allemagne à fournir des informations complémentaires. L'Allemagne a répondu le 9 juillet 2009.

(23) Les 22 et 30 juin 2010, SGF a adressé une nouvelle plainte, dans laquelle elle a fait valoir que l'Allemagne avait accordé d'autres aides d'État illégales à FLG et à Infratil. La plainte a été enregistrée sous le numéro CP 162/2010 (SA.31149).

(24) Par lettre du 7 juillet 2010, la Commission a transmis la plainte à l'Allemagne et lui a demandé des renseignements. Par lettre du 13 juillet 2010, l'Allemagne a demandé que le délai de présentation de ces informations soit prolongé. Par courrier du 14 octobre 2010, la Commission a accordé la prolongation de délai demandée.

([1]) 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).

([2]) Communication de la Commission intitulée «Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes» (JO C 99 du 4.4.2014, p. 3).

([3]) JO C 113 du 15.4.2014, p. 30.

([4]) SGF est une organisation non gouvernementale enregistrée conformément aux dispositions de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil (JO L 156 du 25.6.2003, p. 17).

(25) Par lettre du 28 mars 2011, la Commission a invité l'Allemagne à fournir des informations complémentaires. Par lettre du 8 avril 2011, la Commission a demandé à Ryanair des informations sur ses contrats avec FLG.

(26) L'Allemagne a demandé que le délai de réponse soit prolongé jusqu'au 15 juillet 2011. Par lettre du 20 avril 2011, la Commission a invité l'Allemagne à donner son avis sur les plaintes en cause pour le 28 avril 2011 au plus tard. Par lettre du 21 avril 2011, l'Allemagne a demandé une nouvelle prolongation du délai de réponse. Par lettre du 27 avril 2011, la Commission a accordé la prolongation de ce délai jusqu'au 16 mai 2011. L'Allemagne a transmis les informations le 16 mai 2011.

(27) Le 20 mai 2011, la Commission a envoyé une lettre de rappel conformément à l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999, dans laquelle elle a indiqué que les informations transmises étaient incomplètes. Elle a fixé le délai de réponse au 7 juin 2011. L'Allemagne a répondu par lettre du 7 juin 2011, dans laquelle elle conteste que la lettre du 20 mai 2011 soit une lettre de rappel au sens du règlement (CE) n° 659/1999, puisque deux des questions ont manifestement été reformulées et l'une des questions était nouvelle, selon l'Allemagne.

(28) Par lettre du 15 juin 2011, la Commission a transmis à l'Allemagne une deuxième lettre de rappel conformément à l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999, en lui accordant la possibilité de fournir des informations jusqu'au 29 juin 2011. En cas de non-respect du délai fixé dans cette lettre de rappel, la Commission envisagerait d'arrêter une injonction de fournir des informations. Par lettre du 29 juin 2011, l'Allemagne a répondu à certaines questions et informé la Commission qu'elle transmettrait les réponses aux autres questions dans le courant du mois de juillet 2011.

(29) Par lettre du 4 juillet 2011, la Commission a reçu des renseignements complémentaires de la part de Ryanair.

(30) Par lettre du 5 juillet 2011, la Commission a transmis à l'Allemagne une deuxième lettre de rappel au sens de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999, en lui accordant la possibilité de fournir des informations jusqu'au 15 juillet 2011. L'Allemagne y a répondu par lettre du 15 juillet 2011.

(31) Par lettre du 18 juillet 2011, la Commission a transmis les réponses de Ryanair du 4 juillet 2011 à l'Allemagne, en lui demandant de présenter des observations. L'Allemagne a demandé la traduction en allemand des explications de Ryanair, que la Commission lui a transmise par lettre du 8 août 2011.

(32) Par lettre du 8 septembre 2011, l'Allemagne a présenté ses observations sur les explications de Ryanair. Le 7 février 2012, la Commission a demandé des informations supplémentaires de la part de Ryanair au sujet de l'analyse d'Oxera. Le 13 février 2012, Ryanair a demandé une prolongation du délai de réponse. Le 16 février 2012, une précision a été demandée concernant l'une des questions posées par la Commission. Cette précision a été communiquée par la Commission le 17 février 2012.

(33) Par lettre du 22 février 2012, la Commission a fait part à l'Allemagne de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE concernant des aides d'État présumées en faveur d'Infratil, de FLG, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes opérant depuis l'aéroport de Lübeck (ci-après la «décision d'ouverture de 2012») ([1]). Par lettre du 14 mars 2012, l'Allemagne a alors demandé à la Commission de masquer certaines informations contenues dans la décision d'ouverture. Par lettre du 20 mars 2012, la Commission a accédé partiellement à cette demande, n'étant toutefois pas en mesure de masquer certaines informations. Dans une lettre du 3 avril 2012, l'Allemagne a formulé des objections à l'encontre du point de vue de la Commission relatif à la confidentialité. Le 25 avril 2012, la Commission a adressé à ce sujet une lettre à l'Allemagne, à laquelle elle joignait une nouvelle version de la décision d'ouverture de 2012, accompagnée de nouveaux arguments.

(34) Le 2 mars 2012, Ryanair a demandé à la Commission de pouvoir consulter la décision d'ouverture de 2012 avant sa publication, afin d'empêcher la révélation d'informations confidentielles. La Commission a répondu le 6 mars 2012 en indiquant qu'il incombait à l'État membre de transmettre ces informations à Ryanair. Après un échange prolongé entre Ryanair, la Commission et l'Allemagne, Ryanair a présenté plusieurs demandes de suppression d'informations confidentielles et a formulé des critiques sur la procédure le 27 avril 2012. Par ailleurs, l'Allemagne a adressé à la Commission, le 30 avril 2012, d'autres demandes de Ryanair visant à masquer certaines informations. Le 29 juin 2012, la version de la décision d'ouverture de 2012 dans laquelle des passages ont été masqués a été transmise à Ryanair.

(35) Comme la Commission le lui avait demandé le 7 février 2012, Ryanair a présenté ses observations par lettre du 13 avril 2012. Ces observations ont été transmises par la Commission à l'Allemagne le 27 juin 2012. Par lettre du 10 septembre 2012, l'Allemagne a présenté ses observations sur la réponse de Ryanair.

([1]) Les mesures visées dans les affaires CP 31/2009 (SA.27585) et CP 162/2010 (SA.31149) ont fait l'objet d'une enquête avant l'ouverture de la procédure.

(36) Par lettre du 24 février 2012, la Commission a demandé à l'Allemagne de lui fournir d'autres renseignements sur ces affaires dans un délai de vingt jours. Le 19 mars 2012, l'Allemagne a demandé que ce délai soit prolongé jusqu'au 20 avril 2012. Par lettre du 21 mars 2012, la Commission a accordé une prolongation du délai jusqu'au 17 avril 2012. L'Allemagne a fourni les renseignements demandés le 17 avril 2012. Par lettre du 18 avril 2012, la Commission a indiqué qu'elle jugeait incomplètes les informations fournies par l'Allemagne, et elle a réclamé la communication des informations manquantes pour le 28 avril 2012. La Commission a également indiqué qu'en cas de non-respect du délai, une injonction de fournir des informations serait arrêtée conformément à l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999. Le 3 mai 2012, dans une nouvelle lettre, la Commission a prié instamment l'Allemagne de transmettre les informations manquantes avant le 11 mai 2012.

(37) Le 14 mai 2012, l'Allemagne a transmis à la Commission des observations sur la décision d'ouverture de 2012.

(38) La décision d'ouverture de 2012 a été publiée au Journal officiel le 10 août 2012 ([1]). L'ensemble des parties intéressées ont reçu la possibilité de formuler leurs observations sur la décision dans un délai d'un mois. Dans deux lettres du 16 août 2012 et du 22 août 2012, Ryanair a demandé que le délai de réponse soit prolongé jusqu'au 24 septembre 2012. Le 24 août 2012, Wizz Air a demandé une prolongation du délai jusqu'au 24 septembre 2012. Le 31 août 2012, Infratil a demandé que ce délai soit prolongé jusqu'au 10 octobre 2012. Le 5 septembre 2012, la ville hanséatique de Lübeck et FLG ont demandé à la Commission une prolongation du délai de réponse jusqu'au 10 octobre 2012. Le 7 septembre 2012, l'Association fédérale des aéroports allemands (Bundesverband der deutschen Verkehrsflughäfen, ci-après «ADV») ([2]) a demandé une prolongation du délai jusqu'au 10 octobre 2012. Ce même jour, la Commission a accordé les prolongations demandées à Ryanair, à ADV, à la ville hanséatique de Lübeck, à FLG et à Infratil.

(39) Le 9 septembre 2012, Pro Airport Lübeck eV a remis ses observations.

(40) Le 10 septembre 2012, Flughafen Hamburg GmbH (aéroport de Hambourg) et le gouvernement du Land du Schleswig-Holstein ont demandé à la Commission une prolongation du délai de présentation des observations jusqu'au 10 octobre 2012. Le lendemain, la Commission a accordé cette prolongation. Le 10 septembre 2012, SGF a présenté ses observations à la Commission.

(41) Le 24 septembre 2012, Ryanair a présenté à la Commission ses observations, accompagnées d'un rapport d'Oxera. Par lettre du 8 octobre 2012, la ville hanséatique de Lübeck a présenté ses observations à la Commission. Le 10 octobre 2012, la Commission a reçu les observations d'ADV, de FLG, d'Infratil et de Wizz Air, accompagnées d'un rapport d'Oxera. Le même jour, Ryanair a également présenté différents rapports d'Oxera.

(42) Le 3 mai 2014, la Commission a transmis les versions non confidentielles des rapports d'Oxera à l'Allemagne et a invité l'Allemagne à présenter des observations.

(43) Les 15 mai 2013, 17 janvier 2014 et 31 janvier 2014, Ryanair a transmis des informations supplémentaires.

(44) Par lettre du 11 février 2013, la Commission a demandé à l'Allemagne de lui remettre dans un délai de vingt jours tous les contrats en lien avec la privatisation de l'aéroport de Lübeck. Cette consultation a été refusée à la Commission par lettre du 28 février 2014, au motif que la privatisation de l'aéroport de Lübeck n'était pas l'objet de la procédure en cours. Après consultations entre la Commission et l'Allemagne, l'Allemagne a transmis les détails de la privatisation de l'aéroport de Lübeck par lettre du 13 mars 2014.

(45) Les 24 février 2013 et 17 mars 2014, la Commission a informé l'Allemagne de l'introduction des lignes directrices de 2014 sur l'aviation et de leur importance aux fins de la procédure en cours; elle a demandé à l'Allemagne de lui part de ses observations à ce sujet, à la suite de quoi, l'Allemagne a fourni des informations le 27 mars 2014. D'autres réponses ont été apportées par Wizz Air, par lettre du 30 avril 2014, et par l'Allemagne, par lettre du 12 mai 2014.

(46) Par lettres des 2, 12 et 26 septembre 2014, Ryanair a fourni d'autres rapports d'Oxera sur l'approche de la Commission relative au principe de l'opérateur en économie de marché.

1.3. *PROCÉDURE CONJOINTE RELATIVE AUX AFFAIRES SA.21877, SA.27585 ET SA.31149*

(47) En 2014, la Commission a réuni les procédures SA.21877, SA.27585 et SA.31149.

(48) Par lettre du 30 septembre 2014, la Commission a invité l'Allemagne à fournir des informations complémentaires.

([1]) JO C 241 du 10.8.2012, p. 56.
([2]) Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (Bundesverband der deutschen Verkehrsflughäfen).

(49) Le 6 octobre 2014, l'Allemagne a demandé à la Commission la prolongation du délai de présentation des informations demandées jusqu'au 30 novembre 2014. La Commission a prolongé ce délai jusqu'au 17 novembre 2014. Le 21 novembre 2014, la Commission a envoyé à l'Allemagne une lettre de rappel afin qu'elle transmette les informations demandées avant le 3 décembre 2014. La Commission a également indiqué qu'en cas de non-respect de cette lettre de rappel, une injonction de fournir des informations serait arrêtée conformément à l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 659/1999. L'Allemagne a fourni les informations demandées le 3 décembre 2014. Après une conférence téléphonique qui s'est tenue le 18 décembre 2014, l'Allemagne a transmis d'autres informations les 12 et 14 janvier 2015.

(50) La Commission a reçu des réponses de Ryanair par courriels des 26 janvier, 9 février et 27 février 2015.

(51) Le 30 janvier 2015, Air Berlin a manifesté son intérêt envers une décision de la Commission concernant l'aide d'État présumée en faveur de Ryanair.

(52) Par lettre du 23 mars 2015, la Commission a transmis d'autres observations de tiers et a demandé à l'Allemagne de présenter ses observations à leur égard. L'Allemagne a répondu le 9 avril 2015 en présentant ses observations sur les explications de tiers.

(53) Dans un courriel du 20 avril 2015, la Commission a demandé des informations sur Yasmina Flughafenmanagement GmbH (ci-après «Yasmina») ([1]), exploitante de l'aéroport de Lübeck dans les années 2013 et 2014. D'autres questions relatives au prix acquitté par Infratil pour l'option de vente ont été transmises à l'Allemagne le 4 mai 2015.

(54) La ville hanséatique de Lübeck a répondu le 5 mai 2015 aux questions relatives à Yasmina. Par lettre du 11 mai 2015, l'Allemagne a réagi à la demande de la Commission d'informations supplémentaires sur le prix et l'option de vente.

(55) Le 13 mai 2015, la Commission a interrogé Oxera au sujet de l'aide d'État présumée pour les prix des services de dégivrage. En réponse à cette demande, Oxera a présenté le 18 mai 2015 un rapport sur le dégivrage.

(56) Par courriel du 22 mai 2015, la Commission a demandé à Oxera des précisions sur ses rapports de septembre 2014 et de février 2015 concernant la rentabilité des conventions accessoires de 2010 entre Ryanair et FLG. La Commission a reçu une réponse à sa demande le 28 mai 2015.

(57) Le 23 juin 2015, la Commission a demandé des informations complémentaires à l'Allemagne, qui lui sont parvenues les 25 juin et 3 juillet 2015. Le 29 juin 2015, la Commission a transmis à l'Allemagne d'autres questions, auxquelles une réponse a été apportée par lettre du 24 juillet 2015.

(58) Le 3 juillet 2015, la Commission a reçu de Ryanair une communication explicative d'Oxera.

(59) Le 4 août 2015, la Commission a demandé des informations complémentaires à l'Allemagne. Les réponses lui sont parvenues le 10 septembre 2015.

(60) Le 30 novembre 2015, Ryanair a transmis à la Commission une autre communication d'Oxera sur les évaluations des accords entre l'aéroport et les compagnies aériennes en fonction du principe de l'opérateur en économie de marché dans le contexte de la rentabilité globale de l'aéroport. La ville hanséatique de Lübeck et l'Allemagne ont transmis des informations supplémentaires, respectivement le 20 janvier 2016 et le 19 février 2016.

1.4. *ACTION EN ANNULATION DE LA DÉCISION D'OUVERTURE DE 2012 EN CE QUI CONCERNE LE BARÈME DES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES*

(61) La ville hanséatique de Lübeck a demandé l'annulation partielle de la décision d'ouverture de 2012. Le Tribunal a annulé la décision d'ouverture de 2012 en ce qui concerne le barème des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Lübeck de 2006 ([2]) (ci-après le «barème des redevances de 2006»). La Commission a introduit un pourvoi contre cet arrêt. L'arrêt du Tribunal a été confirmé par la Cour ([3]). La décision d'ouverture de 2012 a par conséquent été définitivement annulée pour ce qui est du barème des redevances de 2006. Celui-ci ne fait dès lors pas l'objet de la présente décision.

([1]) Yasmina était une filiale à 100 % de 3 Y Logistic und Projektbetreuung GmbH («3Y»), une société d'investissement détenue par une personne physique, à savoir le Saoudien Adel Mohammed Saleh M. Alghanmi. Yasmina a été fondée en vue de l'achat et de l'exploitation de l'aéroport de Lübeck.

([2]) Arrêt du Tribunal du 9 septembre 2014, Hansestadt Lübeck/Commission, T-461/12, ECLI:EU:T:2014:758.

([3]) Arrêt du la Cour de justice du 21 décembre 2016, Commission/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES MESURES D'AIDE

2.1. *ANTÉCÉDENTS DU CONTRÔLE ET CONTEXTE DES MESURES*

2.1.1. ***Zone d'attraction, développement du nombre de passagers et compagnies aériennes desservant l'aéroport***

(62) L'aéroport de Lübeck se situe dans le Schleswig-Holstein, à une distance d'environ 73 kilomètres de Hambourg.

(63) L'aéroport lui-même définit la grande région constituée par Hambourg et l'Øresund (grande région Copenhague/Malmö) comme sa zone d'attraction. Cette région dispose des aéroports suivants:

— l'aéroport de Hambourg (à environ 78 kilomètres de l'aéroport de Lübeck, soit environ 65 minutes en voiture),

— l'aéroport de Rostock (à environ 134 kilomètres de l'aéroport de Lübeck, soit environ 1 heure et 19 minutes en voiture),

— l'aéroport de Brême (à environ 185 kilomètres de l'aéroport de Lübeck, soit environ 1 heure et 56 minutes en voiture),

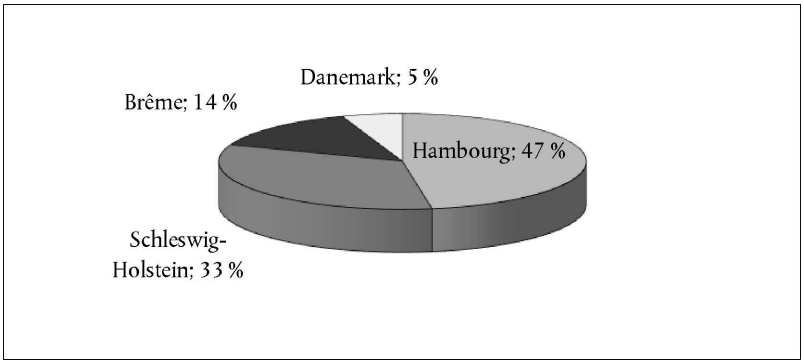
— l'aéroport de Hanovre (à environ 208 kilomètres de l'aéroport de Lübeck, soit environ 2 heures et 8 minutes en voiture), et

— l'aéroport de Copenhague (à environ 280 kilomètres de l'aéroport de Lübeck, soit environ 3 heures en voiture et ferry).

(64) Selon une étude de marché de l'aéroport de 2009, la majorité des passagers (en partance) de l'aéroport de Lübeck provenait de Hambourg (soit 47,20 %). L'aéroport comptait sur une augmentation des passagers danois (en partance) dès que le lien fixe du Fehmarn Belt entre l'Allemagne et le Danemark serait achevé. La figure 1 donne un aperçu de l'origine des passagers de l'aéroport de Lübeck.

Figure 1

Origine des passagers au départ de l'aéroport de Lübeck (étude de marché, 2009)



(65) Le nombre de passagers de l'aéroport est passé de 48 652 en 1999 à 546 146 en 2010 (voir tableau 1). L'aéroport attendait une augmentation du nombre de passagers de 2,2 millions en 2015. Cette évolution n'a toutefois pas eu lieu.

Tableau 1

Nombre de passagers à l'aéroport de Lübeck de 1999 à 2013 [1]

Année	Nombre de passagers
1999	48 652
2000	142 586
2001	192 726
2002	244 768
2003	514 560

Année	Nombre de passagers
2004	578 475
2005	710 788
2006	677 638
2007	612 858
2008	544 339
2009	697 559
2010	546 146
2011	344 068
2012	359 974
2013	367 252

([1]) Voir le site internet de l'aéroport de Lübeck: http://www.flughafen-luebeck.de/images/02-unternehmen/06-zahlen_fakten_daten/02-monatsstatistik/ab2000.pdf (version du 22 mai 2015).

(66) À la date de la présente décision, l'aéroport de Lübeck n'est desservi par aucune compagnie. Aucun vol régulier ou charter n'y est proposé.

2.1.2. ***Régime de propriété***

(67) L'aéroport de Lübeck était exploité à l'origine par Flughafen Lübeck GmbH, une société à responsabilité limitée de droit allemand. La ville hanséatique de Lübeck est restée propriétaire d'une partie des infrastructures aéroportuaires et du terrain. FLG a pu utiliser les infrastructures aéroportuaires sur la base d'un contrat de bail. Le régime de propriété de FLG a été modifié plusieurs fois au cours des dernières années. Jusqu'au 30 novembre 2005, toutes les actions (100 %) de FLG étaient en possession de la ville hanséatique de Lübeck. Dans le cadre du «contrat de participation de 2005», la ville hanséatique de Lübeck a vendu, le 1er décembre 2005, 90 % de ses parts dans FLG à Infratil. Elle a conservé la part minoritaire résiduelle de 10 %. Le contrat de participation de 2005 contenait une série de conditions, ainsi que des options de vente et d'achat pour les deux parties (pour plus de détails, voir la section 2.3.1).

(68) Afin d'empêcher Infratil d'exercer son option de vente, une convention complémentaire a été signée en 2009 entre la ville hanséatique de Lübeck et Infratil. Selon cette convention complémentaire, Infratil devait continuer d'exploiter l'aéroport jusqu'en octobre 2009, ayant reçu pour cela une compensation pour certains coûts (voir le tableau 3).

(69) Fin 2009, Infratil a fait usage de son option de vente et a restitué ses parts à la ville hanséatique de Lübeck.

(70) Depuis novembre 2009, la ville hanséatique de Lübeck était à nouveau propriétaire unique (100 % des parts) de FLG. En novembre 2009, la Bürgerschaft von Lübeck ([1]) a décidé qu'un nouvel investisseur privé devait être trouvé pour FLG avant la fin de février 2010 et que l'aéroport ne devait pas recevoir de ressources financières supplémentaires.

(71) Le 25 avril 2010, les habitants de Lübeck se sont prononcés, dans le cadre d'un référendum municipal, pour que la survie de l'aéroport de Lübeck soit assurée. La ville hanséatique de Lübeck a estimé que, pour privatiser l'aéroport, des investissements supplémentaires dans l'amélioration des infrastructures aéroportuaires étaient nécessaires.

(72) Le 16 août 2012, la ville hanséatique de Lübeck a publié un appel d'offres pour la vente de l'aéroport de Lübeck dans l'annexe du *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]). À la date du 24 septembre 2012, sept manifestations d'intérêt avaient été reçues. À la date du 15 octobre 2012, cinq parties avaient remis des offres indicatives, non

([1]) La Bürgerschaft de la ville hanséatique de Lübeck se compose de représentants des habitants de la ville.
([2]) JO 2012/S 156-261107 du 16.8.2012 (http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:261107-2012:TEXT:EN:HTML&tabId=1).

contraignantes. À la date du 20 novembre 2012, trois parties avaient remis des offres fermes et définitives. Les trois offres ont été comparées. Pour cette comparaison, un système de distribution de points a été appliqué, qui tenait compte aussi bien de l'offre financière que des plans commerciaux et de construction de chaque offre. L'offre de 3Y Logistic und Projektbetreuung GmbH, basée à Francfort (ci-après «3Y»), qui prévoyait un *transfert d'actifs* («asset deal») était de loin la plus intéressante. 3Y est la société holding de Yasmina, une société à responsabilité limitée qui a été créée pour l'achat et l'exploitation de l'aéroport de Lübeck. Le 29 novembre 2012, la Bürgerschaft de Lübeck a approuvé les conditions de la vente. Le contrat d'achat a été signé le 14 décembre 2012 et est entré en vigueur le 1er janvier 2013. Yasmina a acquis une partie des actifs de FLG. Les actifs non vendus à Yasmina ont été transférés à la ville hanséatique de Lübeck par fusion de FLG avec cette dernière. FLG a par conséquent cessé d'exister en tant que personne morale autonome.

(73) À la suite des pertes continues de l'aéroport, Yasmina a fait aveu d'insolvabilité en avril 2014, ce qui a entraîné l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité le 23 avril 2014. Le 1er août 2014, l'aéroport de Lübeck a été repris par l'investisseur chinois PuRen Germany GmbH (ci-après «PuRen»). En septembre 2015, PuRen a fait aveu d'insolvabilité, ce qui a entraîné l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité le 30 septembre 2015. Le 1er juillet 2016, l'aéroport de Lübeck a été repris par Stöcker Flughafen GmbH & Co. KG (ci-après «Stöcker»).

(74) La Commission a examiné les mesures ci-après, qui pourraient constituer une aide d'État en faveur de FLG, d'Infratil, de Ryanair et d'autres compagnies aériennes.

2.2. *POSSIBLE AIDE D'ÉTAT EN FAVEUR DE FLG*

(75) La Commission a ouvert une procédure formelle d'examen concernant les mesures suivantes en faveur de FLG:

— reprise de toutes les pertes de la période comprise entre 1978 et 2004,

— contrat de bail pour le terrain et les infrastructures aéroportuaires (avant le 1er janvier 2006) à un prix inférieur au prix du marché,

— reprise de tous les passifs restants, résultant de différents emprunts de FLG auprès de banques commerciales,

— aide à l'investissement en faveur de FLG au sens de la décision de 2005 sur les aéroports régionaux [1], et violation présumée de celle-ci,

— compensation des pertes enregistrées par FLG depuis novembre 2009,

— financement d'investissements dans des infrastructures de la ville hanséatique de Lübeck et du Land de Schleswig-Holstein dans les années 2010 à 2015,

— déclaration de cession de rang pour les prêts aux actionnaires que la ville hanséatique de Lübeck a accordés à FLG.

2.3. *POSSIBLE AIDE D'ÉTAT EN FAVEUR D'INFRATIL*

2.3.1. ***Vente des parts dans FLG***

(76) Compte tenu des pertes d'exploitation continues enregistrées par FLG, la ville hanséatique de Lübeck a décidé de vendre ses parts dans FLG. Afin de trouver le meilleur acheteur, la ville a publié un appel d'offres, paru le 21 mars 2003 dans le *Journal officiel de l'Union européenne*.

(77) La ville hanséatique de Lübeck a reçu des manifestations d'intérêt de la part de cinq entreprises. Elle a fait parvenir aux quatre premières un dossier contenant des informations détaillées. L'une des entreprises a remis son offre le 17 juin 2003, après l'expiration du délai fixé.

(78) Une seule entreprise, à savoir Infratil, a remis une offre formelle. La ville hanséatique de Lübeck a dès lors ouvert des négociations avec Infratil. Un premier contrat d'achat a été conclu en mars 2005. Il était toutefois assorti de la condition qu'une décision définitive d'approbation du plan de prolongement de la piste de l'aéroport soit adoptée dans un délai déterminé. Cependant, à la suite de l'arrêt de l'Oberverwaltungsgericht Schleswig (Tribunal administratif supérieur du Schleswig) du 18 juillet 2005 [2], cette condition n'a plus pu être exécutée.

---

[1] Décision de la Commission du 19 janvier 2005 dans l'affaire N 644i/2002 — Allemagne — Développement d'infrastructures économiques municipales conformément à la partie II, section 7, du plan cadre au titre du régime conjoint gouvernement fédéral/Länder pour l'amélioration des structures économiques régionales: i) Construction ou développement d'aéroports régionaux (JO C 126 du 25.5.2005, p. 10).

[2] La décision d'approbation du plan de développement de l'aéroport de Lübeck du 20 janvier 2005, qui comprenait différents travaux d'infrastructures, avait été attaquée en justice par différentes parties. Durant la procédure transitoire, deux ordonnances ayant la force de chose jugée avaient été adoptées par l'Oberverwaltungsgericht, à savoir l'ordonnance 4 MR 1/05 du 18 juillet 2005 de l'Oberverwaltungsgericht Schleswig et l'ordonnance 101/05 du 21 octobre 2005 de l'Oberverwaltungsgericht Schleswig. Sur la base de ces décisions, l'approbation du plan a été rejetée.

(79) L'arrêt a eu une incidence considérable sur les positions de négociation des deux parties. Étant donné que la procédure menée auparavant en vue de l'attribution de marchés publics n'a débouché que sur une seule offre formelle, la ville hanséatique de Lübeck estimait improbable qu'il y ait plus de parties intéressées après la suspension de l'extension de l'aéroport. Elle décida par conséquent de ne pas publier un deuxième avis. Au lieu de quoi, la ville hanséatique de Lübeck et Infratil reprirent les négociations sur la base de cette nouvelle situation, et se mirent d'accord sur un contrat de privatisation assorti de conditions. Le 24 octobre 2005, elles conclurent un contrat de participation (ci-après le «contrat de participation de 2005»). Ce contrat est entré en vigueur le 1er décembre 2005.

(80) Le contrat de participation de 2005 prévoyait le transfert de 90 % des parts de la ville hanséatique de Lübeck dans FLG à Infratil au 1er décembre 2005. En contrepartie, Infratil payait à la ville hanséatique de Lübeck ce qui était désigné comme le «prix d'achat I», d'un montant de […] (*) EUR, auquel s'ajoutait une somme de […] EUR, qui correspondent à un crédit en espèces que la ville hanséatique de Lübeck avait précédemment accordé à FLG pour le financement des coûts d'exploitation et de nouveaux investissements. De plus, Infratil devait reprendre les pertes d'exploitation de l'aéroport de l'année 2005.

(81) Le contrat de participation de 2005 prévoyait en outre le versement par Infratil, à une date ultérieure, d'un «prix d'achat II» d'un montant de […] EUR, pour autant que les deux conditions suivantes soient remplies:

a) l'aéroport a obtenu une décision d'approbation de plan inconditionnée et définitive portant sur un contenu spécifié contractuellement (voir le considérant 82), qui n'imposait à FLG aucune mesure active en matière de protection contre le bruit, comme une interdiction des vols de nuit ou un contingent de bruit, ou bien FLG s'engageait contractuellement à effectuer des travaux de construction relativement à une valeur déterminée des mesures convenues par contrat;

b) le transport d'au moins […] passagers était assuré en 2008 ou, si la condition no 1 devait déjà être satisfaite en 2006 ou en 2007, le transport d'au moins […] passagers devait être assuré en 2006, ou d'au moins […] passagers en 2007.

(82) Le contenu de la décision d'approbation de plan spécifié contractuellement comportait les points suivants:

— développement des pistes de décollage et d'atterrissage,

— mise en place d'un système d'atterrissage aux instruments de catégories II ou III (ci-après «ILS CAT II» ou «ILS CAT III»),

— extension des parkings,

— aéroport existant,

— extension de l'aire de trafic.

(83) Les postes suivants devaient être déduits du prix d'achat II:

— le prix d'achat I ([…] EUR),

— les pertes d'exploitation de l'aéroport des années 2005 à 2008, avec un plafond total de […] EUR,

— les dépens de la procédure judiciaire pour aide d'État qu'Air Berlin a engagée devant les juridictions civiles allemandes, dont le montant est évalué à environ […] EUR par l'Allemagne,

— si la décision d'approbation du plan est adoptée avec le contenu fixé contractuellement (voir le considérant 82), la différence entre les coûts de la décision d'approbation du plan (sans les coûts pour les mesures de compensation) et un montant forfaitaire de […] EUR; l'Allemagne estime cette différence à […] EUR,

— si la décision d'approbation du plan n'est pas adoptée avec le contenu fixé contractuellement (voir le considérant 82), les coûts de la décision d'approbation du plan.

(84) Selon le contrat de participation de 2005, les coûts de la décision d'approbation du plan comprennent l'ensemble des coûts ayant des incidences sur les liquidités. On y retrouve les dépenses liées aux mesures de compensation pour la procédure d'approbation du plan entre le 1er octobre 2005 et le 31 décembre 2008.

(85) Le contrat de participation de 2005 contenait en outre une option de vente selon laquelle Infratil pouvait revenir sur l'acquisition initiale des parts dans FLG et rembourser certains des frais convenus si:

— la décision d'approbation du plan n'était pas adoptée ou si les travaux de construction relatifs aux mesures mentionnées au considérant 82 n'étaient pas définis contractuellement à la date du 31 décembre 2008, et si

— un nombre déterminé de passagers n'était pas atteint.

(*) Information confidentielle.

(86) En cas d'exercice de l'option de vente, la ville hanséatique de Lübeck devait rembourser le prix de vente I et compenser certaines pertes. Conformément au contrat de participation de 2005, la ville hanséatique de Lübeck devrait payer […] EUR à Infratil si cette dernière devait exercer l'option de vente. Ce montant serait calculé comme suit:

Tableau 2

Prix de l'option de vente au 31 décembre 2008 (en EUR)

Prêt aux actionnaires de 2005	[…]
+ Solde des prêts aux actionnaires qui ont été accordés pour:	
les pertes d'exploitation effectivement autorisées	[…]
les coûts d'investissements effectivement autorisés	[…]
– Ressources publiques	[…]
+ Coûts de la procédure d'approbation du plan	[…]
Coûts de la procédure judiciaire engagée par Air Berlin	[…]
= Solde des prêts aux actionnaires accordés	**[…]**
+ 5 % d'intérêts annuels sur les prêts aux actionnaires	[…]
+ Prix d'achat I	[…]
Total	**[…]**

2.3.2. ***La convention complémentaire de 2009 et la renégociation de l'option de vente — Reprise de pertes supplémentaires, investissements et autres coûts***

(87) En 2008, Infratil a fait part de son intention d'exercer son option de vente, dans la mesure où la décision d'approbation du plan n'avait pas été adoptée, le nombre de passagers n'avait pas atteint le niveau fixé dans le contrat de participation de 2005 et les pertes d'exploitations de FLG étaient plus élevées que ce qui était attendu. Afin de conserver Infratil comme exploitant aéroportuaire, la ville hanséatique de Lübeck a convenu de renégocier certaines clauses du contrat de participation de 2005 concernant l'option de vente. Le résultat de cette négociation a été la convention complémentaire de 2009, qui a été signée le 12 novembre 2008. Cette convention a relevé le prix de l'option de vente à payer par la ville hanséatique de Lübeck à Infratil aux termes du contrat de participation de 2005 afin d'y inclure des pertes supplémentaires, des investissements et d'autres coûts.

(88) Suivant la convention complémentaire de 2009, le nouveau prix de l'option de vente a été calculé comme suit:

Tableau 3

Prix de l'option de vente en octobre 2009 (en EUR)

Prix de l'option de vente (31 décembre 2008)	[…]
+ […] % d'intérêts sur le prix de l'option de vente en 2008 pour 2009	[…]
+ Solde des prêts aux actionnaires qui ont été accordés pour:	
les pertes d'exploitation effectivement autorisées en 2009	[…]
les coûts d'investissements effectivement autorisés en 2009	[…]
Coûts de la procédure d'approbation du plan en 2009	[…]
Autres dépenses en 2009	[…]
Coûts de la procédure judiciaire promue par Air Berlin en 2009	[…]

= Solde des prêts aux actionnaires accordés	**[…]**
+ […] % d'intérêts sur les prêts aux actionnaires pour 2009	[…]
– Dépenses non couvertes par les prêts en 2009	[…]
+ Compensation des prestations d'assurance collective (c'est-à-dire la part des primes d'assurance collective d'Infratil imputable à FLG)	[…]
Total	**[…]**

(89) Dans le cadre d'un prêt aux actionnaires qu'Infratil avait accordé à FLG, la ville hanséatique de Lübeck a dû payer des prestations d'assurance collective. Cette assurance couvrait tous les aéroports administrés par Infratil. La part imputable à FLG s'élevait à […] EUR.

(90) La différence entre le prix de l'option de vente visé par la convention complémentaire de 2009 et le prix de l'option de vente que la ville hanséatique de Lübeck aurait dû payer selon le contrat de participation de 2005 s'élevait donc à […] EUR.

(91) À titre de contrepartie, Infratil renonçait à son droit d'exercer l'option de vente avant le 22 octobre 2009 et elle accordait à la ville hanséatique de Lübeck d'autres droits de participation. Infratil a en outre présenté à la ville hanséatique de Lübeck une déclaration d'intention écrite entre FLG et Ryanair, dans laquelle les deux parties confirmaient leur intention d'augmenter le nombre de passagers et d'œuvrer ensemble en vue de la création de la base de Ryanair à l'aéroport de Lübeck.

2.4. *AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE EN FAVEUR DE RYANAIR*

2.4.1. ***Convention de 2000***

(92) Jusqu'en 2000, l'aéroport exploité par FLG était un aéroport qui se finançait par les recettes liées aux activités aéronautiques obtenues par le biais des vols charter et de l'aviation générale. En 2000, l'aéroport a modifié son modèle commercial pour se transformer en un aéroport pour compagnies aériennes à bas coûts, qui tire ses recettes d'une combinaison d'activités aéronautiques et non aéronautiques.

(93) Le 29 mai 2000, FLG a signé avec Ryanair une convention portant sur des services aéroportuaires (ci-après la «convention de 2000»). La convention de 2000 contenait une liste des redevances aéroportuaires à verser par Ryanair ainsi que des incitants commerciaux à payer à l'aéroport. La convention de 2000 devait s'appliquer du 1er juin 2000 au 31 mai 2010.

(94) Pour la liaison vers Londres-Stansted, l'aéroport calculait les coûts et recettes comme suit:

Tableau 4

Coûts et recettes de la convention de 2000 du point de vue de FLG

Éléments de la convention avec Ryanair	< 18 manutentions d'avions par semaine	≥ 18 manutentions d'avions par semaine
Coûts de FLG (en EUR)		
Aides à la commercialisation — Coûts par passager à l'arrivée	[…]	[…]
	Avant le 31 mai 2005	À partir du 1er juin 2005
Recettes de FLG (en EUR)		
Redevances par avion à acquitter par Ryanair	[…]	[…]
Redevances par passager à l'arrivée à acquitter par Ryanair	[…]	[…]
Redevances nettes par passager à acquitter par Ryanair (redevances moins aides à la commercialisation)	*[…]*	*[…]*

Éléments de la convention avec Ryanair	< 18 manutentions d'avions par semaine	≥ 18 manutentions d'avions par semaine
Autres:		
Redevance sur le chiffre d'affaires par billet vendu par FLG	[…] %	[…] %
Participation au chiffre d'affaires lié aux voitures de location réservées via FLG	[…] %	[…] %
Redevance de sécurité (versée par Ryanair à l'autorité compétente) (en EUR)	[…]	[…]

2.4.2. ***Conventions de 2010***

(95) Le 29 mars 2010, Ryanair et l'aéroport de Lübeck ont signé la convention accessoire n° 1 à la convention de 2000 pour la période allant du 28 mars au 30 octobre 2010. Cette convention accessoire prolongeait la convention de 2000 jusqu'au 30 octobre 2010 et prévoyait le paiement de […] EUR par passager à Ryanair pour des mesures d'incitation — en plus du paiement pour les services de commercialisation qui était fixé dans le contrat sur les services aéroportuaires de 2000 et s'élevait à un montant de […] EUR par passager (dans le cas d'un nombre de rotations par semaine inférieur à 18) ou de […] EUR par passager (dans le cas d'un nombre de rotations par semaine supérieur à 18). Ryanair effectuant plus de 18 rotations hebdomadaires, FLG devait lui verser la somme totale de […] EUR par passager. Toutes les autres conditions de la convention de 2000 ont été maintenues, de sorte que les redevances de services devant être payées à FLG par passager au départ s'élevaient à […] EUR, les redevances de manutention d'avions avant décollage s'élevaient à […] EUR par manutention d'avions, les redevances d'assistance aux passagers s'élevaient à […] EUR par passager et les redevances de sécurité s'élevaient à […] EUR par passager.

(96) En octobre 2010, la convention accessoire n° 2 a été signée; elle ne maintenait pas les conditions de la première convention accessoire, mais prévoyait un retour aux paiements pour les aides à la commercialisation fixés dans la convention initiale de 2000. La convention accessoire d'octobre 2010 prolongeait les dispositions de la convention de 2000 pour trois ans, jusqu'au 1er novembre 2013.

(97) Le jour de la signature de la convention accessoire n° 1, c'est-à-dire le 29 mars 2010, FLG a signé également avec Airport Marketing Services Limited (ci-après «AMS»), une filiale de Ryanair détenue à 100 % par celle-ci, une convention portant sur des services de commercialisation. Cette convention relative à des services de commercialisation couvrait elle aussi la période du 29 mars au 30 octobre 2010, et définissait les services de publicité à fournir par AMS sur le site internet www.ryanair.com, pour lesquels FLG devait s'acquitter de la somme de […] EUR.

2.5. *REDEVANCES POUR LE DÉGIVRAGE D'AVIONS À L'AÉROPORT*

(98) Les redevances de dégivrage sont soumises au régime de redevances particulières s'appliquant à l'ensemble des compagnies aériennes qui utilisent l'aéroport. Ce régime de redevances particulières est un document distinct du barème général des redevances de l'aéroport. Il est régulièrement mis à jour. Le régime de redevances particulières distingue différentes catégories, à savoir le dégivrage d'avions de moins de 10 tonnes de poids maximum au décollage, le dégivrage d'avions de plus de 10 tonnes de poids au décollage, le liquide de dégivrage et l'eau chaude, et fixe un prix pour chacune de ces catégories.

3. RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

(99) Dans ses décisions d'ouverture de 2007 et de 2012, la Commission a ouvert une enquête concernant une aide d'État potentielle en faveur de FLG, d'Infratil, de Ryanair, de Wizz Air et d'autres compagnies aériennes mandatées par Globalis Reisen.

3.1. *AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE EN FAVEUR DE FLG*

(100) La Commission avait des doutes quant au contrat relatif au transfert des bénéfices et des pertes du 19 octobre 1978 (ci-après le «contrat de reprise des pertes»), selon lequel les pertes d'exploitation de FLG entre 1978 et 2004, le bail portant sur les terrains et les infrastructures aéroportuaires et la reprise des passifs restants étaient couverts par la ville hanséatique de Lübeck. Elle avait aussi des doutes concernant l'aide éventuelle à l'investissement dans le cadre de la décision de 2005 sur les aéroports régionaux et sa violation présumée, la compensation des pertes depuis novembre 2009, le financement d'investissements dans les infrastructures par la ville hanséatique de Lübeck et le Land de Schleswig-Holstein, ainsi que la déclaration de cession de rang pour les prêts aux actionnaires que la ville hanséatique de Lübeck avait accordés à FLG. La Commission a, pour ce qui est de ces mesures, émis des doutes sur le point de savoir si un opérateur en économie de marché aurait créé des avantages similaires au profit de FLG dans des conditions de marché normales.

3.2. *AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE EN FAVEUR D'INFRATIL*

(101) Lorsque 90 % des actions de FLG ont été vendues à Infratil, la Commission a émis des doutes sur la compatibilité de ce processus de privatisation avec le droit des aides d'État. De plus, la Commission a présumé l'existence d'aides d'État possibles lors de la renégociation des conditions de l'option de vente en 2008/2009.

3.3. *AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE EN FAVEUR DE RYANAIR*

(102) Concernant la convention de 2000 avec Ryanair et les conventions accessoires de mars et octobre 2010, la Commission a émis des doutes sur le point de savoir si cette convention n'accordait pas un avantage particulier à Ryanair et si elle constituait de ce fait une aide d'État.

3.4. *REDEVANCES POUR LE DÉGIVRAGE D'AVIONS À L'AÉROPORT*

(103) La Commission avait des doutes quant à la question de savoir si les redevances facturées depuis novembre 2009 pour le dégivrage contenaient une aide d'État, étant donné qu'il y avait des indices de ce que les prix pour le dégivrage par avion étaient inférieurs aux coûts qu'il entraînait pour l'aéroport.

4. **OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE**

4.1. *AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE EN FAVEUR DE FLG*

(104) L'Allemagne a souligné que FLG n'existe plus. Dans la foulée de la privatisation de l'aéroport de Lübeck, FLG a fusionné avec la ville hanséatique de Lübeck. De ce fait, la ville hanséatique de Lübeck est devenue l'ayant cause à titre universel de FLG, et les prétentions existant entre FLG et la ville hanséatique de Lübeck sont devenues caduques. L'Allemagne en a conclu que toutes les questions relatives à une aide d'État de la ville hanséatique de Lübeck au profit de FLG étaient sans objet. De plus, l'Allemagne a formulé des observations sur les différentes mesures et a exposé que toutes les mesures étaient conformes au droit des aides d'État, puisqu'elles constituaient une aide existante ou satisfaisaient au principe de l'opérateur en économie de marché.

— Contrat de reprise des pertes: d'après les informations données par l'Allemagne, le contrat relatif au transfert des bénéfices et des pertes ne peut faire l'objet de l'examen puisqu'il a été conclu en 1978 et a expiré le 31 décembre 2004. S'il avait été qualifié d'aide d'État, celle-ci aurait été simplement une «aide existante». De plus, l'Allemagne a exposé que le contrat de reprise des pertes constituait une mesure générale de politique économique, qui ne saurait être considérée comme une aide d'État. Selon l'Allemagne, le contrat relatif au transfert des bénéfices et des pertes remplit le critère de l'opérateur en économie de marché, puisqu'il y a lieu de convaincre par des mesures significatives des compagnies aériennes de s'installer à l'aéroport de Lübeck et d'augmenter le nombre de passagers.

— Contrat de bail et reprise d'emprunts: selon l'Allemagne, chacune des aides liées à ces mesures doit être qualifiée d'aide existante. L'Allemagne a en outre souligné que le loyer correspondait aux normes du marché, ainsi que l'a démontré une étude indépendante de Ernst & Young, qui a été commandée avant la vente de FLG à Infratil par la ville hanséatique de Lübeck. Cette étude a été transmise à la Commission par l'Allemagne. En ce qui concerne la reprise des emprunts, l'Allemagne a admis que toutes les garanties pour les engagements avaient été fournies exclusivement dans le cadre du préfinancement de travaux d'infrastructures, financés en tout état de cause ultérieurement par des versements effectués dans le cadre du contrat de reprise des pertes.

— Aide à l'investissement en faveur de FLG au sens de la décision de 2005 sur les aéroports régionaux, et violation présumée de celle-ci: l'Allemagne a déclaré que toutes les mesures concernées n'avaient jamais été mises en œuvre ou qu'elles constituaient des missions publiques.

— Compensation des pertes de FLG depuis novembre 2009: l'Allemagne a indiqué que le financement de FLG par la ville hanséatique de Lübeck depuis 2009 était conforme aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, puisque FLG n'exerce pas d'activité économique et que les services concernés sont fournis dans le cadre de missions publiques ou sont des services d'intérêt général.

— Financement d'investissements dans des infrastructures de la ville hanséatique de Lübeck et du Land de Schleswig-Holstein: l'Allemagne a expliqué que le financement d'investissements dans les infrastructures concernait des services d'intérêt général ou relevant de missions publiques et qu'il correspondait donc au droit des aides d'État, tel que prévu dans les lignes directrices de 1994 sur l'aviation ([1]) (ceci s'applique également à la compensation des pertes depuis 2009).

([1]) 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).

— Déclaration de cession de rang pour les prêts aux actionnaires que la ville hanséatique de Lübeck a accordés à FLG: l'Allemagne a indiqué que la déclaration de cession de rang de la ville hanséatique de Lübeck au profit de FLG était une pratique courante du marché et qu'elle n'avait procuré aucun avantage à FLG.

4.2. *POSSIBLE AIDE D'ÉTAT EN FAVEUR D'INFRATIL*

4.2.1. ***Vente des parts dans FLG***

(105) L'Allemagne a fait valoir que le prix d'achat convenu était conforme à la pratique du marché. Elle a en outre indiqué que la procédure d'appel d'offres pour la vente de 90 % des parts de FLG avait été une procédure ouverte, transparente, inconditionnelle et non discriminatoire. Elle a précisé que la renégociation du contrat, rendue nécessaire par l'ordonnance de l'Oberverwaltungsgericht Schleswig du 18 juillet 2005 ([1]), n'avait rien modifié au résultat de la procédure d'offres, selon lequel Infratil avait remis la seule offre, également la plus élevée. Selon l'Allemagne, une nouvelle demande de remise d'une offre à la suite de l'arrêt aurait été inutile et vaine puisque la situation pour les offrants potentiels avait encore perdu de son attractivité par rapport à la situation précédente.

(106) L'Allemagne a expliqué qu'il n'y avait pas de motif pour une nouvelle demande de remise d'offre, puisque l'ordonnance de l'Oberverwaltungsgericht Schleswig avait, certes, des répercussions sur la valeur de l'aéroport, mais n'en avait pas sur l'objet concret de la procédure d'appel d'offres. De plus, l'Allemagne est d'avis que des modifications du contrat doivent être possibles à tout moment. À l'appui de ces arguments, l'Allemagne renvoie aux dispositions du droit allemand sur les acquisitions publiques.

(107) De plus, selon l'Allemagne, il ressortait du rapport d'experts de Ernst & Young que les conditions de la privatisation reflétaient la valeur de marché de FLG à cette époque et qu'elles dépassaient de loin le résultat économique d'une éventuelle liquidation.

4.2.2. ***La convention complémentaire de 2009 et la renégociation de l'option de vente — Reprise de pertes supplémentaires, investissements et autres coûts***

(108) L'Allemagne a indiqué que le contrat entre Infratil et la ville hanséatique de Lübeck devait être apprécié dans le contexte de la situation juridique et économique de l'aéroport de Lübeck en 2009. À l'époque, la décision d'approbation du plan n'avait pas encore été approuvée, la procédure judiciaire dans laquelle l'aéroport était impliqué était en cours, et la crise économique et financière sévissait.

(109) L'Allemagne a contesté l'affirmation selon laquelle Infratil aurait été avantagée dans la mesure où le prix de l'option d'achat avait déjà été négocié à l'occasion du contrat initial avec Infratil de 2005 dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres publique, transparente et non discriminatoire. Selon elle, l'augmentation de prix modérée de 2009 devait être considérée comme appropriée au regard du montant convenu en 2005 de la contrepartie d'Infratil.

(110) L'Allemagne a indiqué que la reprise des pertes était, du point de vue économique, plus avantageuse que les conséquences de l'exercice de l'option de vente par Infratil. Elle a souligné, premièrement, qu'une fermeture de l'aéroport n'avait pas été envisagée puisque l'exploitation à plein temps de l'aéroport représentait une obligation de service public. Deuxièmement, il n'aurait pas été possible de trouver un nouvel investisseur privé dans un délai raisonnable, puisqu'une nouvelle procédure publique d'appel d'offres aurait été nécessaire à l'échelle de l'Union. Une telle procédure nécessite en effet du temps et des ressources (durée d'environ douze mois).

4.3. *AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE EN FAVEUR DE RYANAIR*

4.3.1. ***Convention de 2000***

(111) Selon les informations fournies par l'Allemagne, il n'y a pas eu d'avantage économique pour Ryanair. L'Allemagne a indiqué qu'un exploitant privé comparable à FLG aurait également conclu le contrat avec Ryanair dans des conditions similaires. Lors de la conclusion de la convention de 2000, FLG poursuivait l'objectif de devenir rentable à long terme. L'Allemagne a argumenté à cet égard que la stratégie commerciale des aéroports reposaient en général aussi bien sur des activités aéronautiques que sur des activités non aéronautiques, comme l'exploitation de magasins, restaurants et parkings. Selon l'Allemagne, il est donc rentable de proposer à toutes les compagnies aériennes des redevances aéroportuaires peu élevées pour accroître le nombre de passagers et parvenir à une croissance importante pour ce qui est des activités non aéronautiques, permettant de compenser les recettes plus faibles des activités aéronautiques.

([1]) Oberverwaltungsgericht Schleswig, 4 MR 1/05.

(112) L'Allemagne a en outre observé qu'il y avait plusieurs avantages à attirer des compagnies aériennes proposant des vols réguliers. Elle a expliqué notamment que l'aéroport pouvait ainsi partir du postulat que les compagnies aériennes en question ne concluraient pas de conventions avec des aéroports concurrents dans le futur. De cette manière, l'aéroport attirerait aussi, selon elle, d'autres compagnies aériennes.

(113) À l'appui de son argument concernant le respect des conditions du marché, l'Allemagne a invoqué le rapport d'experts de Ernst & Young. Elle a également expliqué que l'associé majoritaire privé Infratil avait poursuivi la stratégie mentionnée au considérant 112 après la privatisation.

(114) L'Allemagne a fait valoir que la stratégie commerciale de 2000 était justifiée même selon une analyse *ex post*. D'après elle, le nombre de passagers a considérablement augmenté, Ryanair a ajouté de nouvelles destinations et l'aéroport de Lübeck a été en mesure d'attirer de nouvelles compagnies aériennes comme Wizz Air. L'Allemagne a expliqué que le contrat avec Ryanair avait été déterminant pour attirer l'investisseur privé Infratil.

(115) Elle a en outre allégué qu'il n'y avait pas eu d'avantage sélectif pour Ryanair, puisque FLG avait offert les mêmes conditions à une autre compagnie aérienne intéressée.

(116) De plus, l'Allemagne estime, à la lumière de l'arrêt dans l'affaire Stardust Marine ([1]), que les avantages présumés au profit de Ryanair ne peuvent être imputés à l'État. Selon elle, FLG a agi de manière autonome et sans influence étatique, et ce, avant, pendant et après la signature du contrat avec Ryanair en 2000. L'Allemagne a également indiqué que FLG n'était pas intégrée dans les structures de l'administration publique. Enfin, elle a observé que le contrôle des autorités sur la gestion de FLG se limitait au transport aérien et aux affaires relevant de la compétence publique et n'incluait pas les activités de gestion des affaires. De surcroît, elle a expliqué que la ville hanséatique de Lübeck et, en particulier, le conseil de surveillance de FLG n'avaient pas participé à la décision sur le contrat avec Ryanair, comme en attestent le procès-verbal de la réunion du conseil de surveillance du 11 juillet 2000 ainsi qu'une confirmation écrite de l'ancien directeur de FLG.

(117) L'Allemagne a indiqué en outre que la convention de 2000 ne faussait pas la concurrence, ni ne menaçait de la fausser, et n'affectait pas les échanges entre États membres puisqu'il n'existait pas de véritable rapport de concurrence entre l'aéroport de Lübeck et d'autres aéroports.

4.3.2. ***Conventions de 2010***

(118) L'Allemagne a argué que la convention accessoire n° 1 correspondait aux conditions courantes du marché et ne procurait aucun avantage à Ryanair. Se référant à l'affaire Helaba I ([2]), elle a allégué qu'il n'existait pas d'avantage si d'autres exploitants d'aéroports régionaux offraient des conditions similaires à Ryanair. De plus, elle a indiqué que ce constat était démontré par l'analyse comparative de Ryanair.

(119) L'Allemagne a fait valoir que les compagnies aériennes à bas coûts comme Ryanair et Wizz Air avaient moins de besoins en termes de services au sol et de mise à disposition d'infrastructures. Premièrement, moins de comptoirs d'enregistrement sont nécessaires puisque l'enregistrement peut se faire en ligne pour les vols Ryanair et que les passagers transportent moins de bagages. Deuxièmement, il n'y a pas de bus pour l'acheminement des passagers. Troisièmement, les avions de Ryanair passent moins de temps au sol puisque les acheminements à pied sont très courts à l'aéroport de Lübeck. Quatrièmement, puisqu'il n'y a pas de vols en correspondance, il n'est pas nécessaire de disposer d'infrastructures pour de tels vols. Cinquièmement, enfin, les besoins en matière de services de nettoyage au sol sont moins importants puisque le personnel de bord assure souvent lui-même le nettoyage de la cabine.

(120) Reprenant les mêmes arguments que pour la convention de 2000, l'Allemagne a souligné que les conventions accessoires ne pouvaient être imputées à l'État.

(121) L'Allemagne a observé que la convention accessoire n° 2 constituait une prolongation du contrat de 2000 et qu'elle ne modifiait pas ce dernier de manière substantielle. Puisque la convention de 2000 remplit les exigences du marché, il en est de même pour la convention accessoire n° 2.

(122) Enfin, l'Allemagne a précisé qu'il n'y avait pas de répercussions négatives sur la concurrence ou les échanges, puisque l'aéroport de Lübeck est un petit aéroport régional, qui n'est pas en concurrence avec l'aéroport de Hambourg.

([1]) Arrêt de la Cour de justice du 16 mai 2002, France/Commission («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([2]) Arrêt du Tribunal du 3 mars 2010, Bundesverband deutscher Banken/Commission («Helaba I»), T-163/05, ECLI:EU:T:2010:59.

4.4. *REDEVANCES POUR LE DÉGIVRAGE D'AVIONS À L'AÉROPORT*

(123) L'Allemagne a constaté que les redevances pour le dégivrage n'avaient pas été négociées individuellement, mais qu'elles reposaient sur un règlement ayant trait aux services spéciaux, qui s'applique à toutes les compagnies aériennes. De plus, l'Allemagne a observé qu'il n'existe pas d'aide d'État puisque les éléments de base d'une telle aide font défaut. Premièrement, les redevances n'étaient pas été sélectives. Deuxièmement, ces mêmes redevances ne devaient pas être imputées à l'État, ce qui est confirmé par le fait qu'Infratil et Yasmina, deux investisseurs privés, étaient responsables de la fixation de ces redevances au cours de la longue période durant laquelle elles ont exploité l'aéroport. Troisièmement, aucun avantage n'a été créé. Les investisseurs privés Infratil et Yasmina se sont prononcés contre une modification du règlement sur les services spéciaux, ce qui indique que les redevances pour le dégivrage correspondaient aux exigences du marché.

5. **OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES PARTIES INTÉRESSÉES**

5.1. *AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE EN FAVEUR DE FLG*

(124) En ce qui concerne l'existence d'une aide d'État potentielle en faveur de FLG, la plupart des parties intéressées qui ont présenté des observations à ce sujet partageaient le point de vue de l'Allemagne. C'est notamment le cas de Ryanair, de FLG, d'IHK Lübeck et d'ADV.

(125) SGF, BDF et les deux particuliers, Peter C. Klanowski et Horst Conrad, étaient d'un avis différent. Ces parties intéressées ont estimé que FLG avait reçu des aides d'État de la part de la ville hanséatique de Lübeck:

— Contrat de reprise des pertes: SGF a indiqué, concernant l'exploitation de l'aéroport, qu'il existait simplement une obligation de service public portant sur l'aviation générale, qui n'incluait pas l'aviation commerciale. À la différence de l'Allemagne, SGF était d'avis que les aéroports en Allemagne pouvaient être fermés sur requête de l'exploitant aéroportuaire. De plus, SGF a observé que le loyer payé par FLG, aussi bien avant qu'après 2006, était trop bas.

— Contrat de bail et reprise d'emprunts: selon BDF, le fait que l'Allemagne a omis de fournir des informations suffisantes à la Commission indique l'existence d'une aide.

— Aide à l'investissement potentielle en faveur de FLG au sens de la décision de 2005 sur les aéroports régionaux, et violation présumée de celle-ci: SGF a exposé que, contrairement à ce qu'affirme la décision d'ouverture, l'aéroport a reçu des aides de manière prématurée puisqu'il n'existait pas encore de décision d'approbation du plan. Selon SGF, l'aéroport de Lübeck a donc bénéficié, par comparaison à d'autres aéroports, d'un avantage temporel, ce qui a constitué une menace pour la concurrence sur le marché. En ce qui concerne l'aide possible pour les mesures d'infrastructure, SGF et Klanowski sont d'avis que certaines des mesures (à savoir le financement de grillages de sécurité, l'éclairage et le système d'atterrissage aux instruments) devaient être considérées comme des aides à l'exploitation. De plus, SGF a indiqué que ces mesures ne remplissaient pas les critères en matière de comptabilité et d'information financière, tels que la Cour les a définis dans l'arrêt dans l'affaire Altmark ([1]). SGF est en outre d'avis que les mesures ne sont pas orientées vers un objectif d'intérêt général clairement défini. Aucune perspective à moyen terme satisfaisante n'est d'ailleurs identifiable quant à l'utilisation des infrastructures. Enfin, SGF a indiqué que, même dans le cadre du nouveau barème des redevances, l'accès aux nouvelles infrastructures n'est pas uniforme et exempt de discrimination, puisque seule Ryanair peut remplir les critères nécessaires pour profiter des redevances les plus basses.

— Financement d'investissements dans des infrastructures de la ville hanséatique de Lübeck et du Land de Schleswig-Holstein: SGF a en outre fait valoir que les futurs investissements avaient été calculés sur la base de fausses hypothèses et qu'ils étaient donc excessifs. Non seulement, l'aéroport n'aurait pas été en mesure d'accroître le nombre de passagers, mais il ne pouvait pas non plus, selon SGF, réduire ses pertes. Se référant au concept du transport aérien pour l'Allemagne du Nord («Norddeutsche Luftverkehrskonzept»), SGF a expliqué que tous les aéroports majeurs d'Allemagne du Nord (y compris Hambourg) disposaient de capacités suffisantes. Aucune situation tendue en matière de capacité n'interviendrait avant 2030 au moins. De plus, les investissements, notamment le système d'atterrissage aux instruments, ne peuvent être considérés comme une contrepartie d'un service public. Selon SGF, l'investissement dans ce système cache un intérêt économique de FLG, qui cherche ainsi à pouvoir atteindre ses objectifs économiques à moyen terme.

— Déclaration de cession de rang pour les prêts aux actionnaires que la ville hanséatique de Lübeck a accordés à FLG: SGF est d'avis que l'aéroport de Lübeck est une entreprise en difficulté, et que c'était déjà le cas en 2008/2009. Dans ce contexte, SGF considère la déclaration de cession de rang comme un instrument important pour empêcher la faillite. Selon SGF, la déclaration de cession de rang pour les prêts aux actionnaires s'élevait à […] EUR.

([1]) Arrêt de la Cour de justice du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

5.2. *AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE EN FAVEUR D'INFRATIL*

5.2.1. ***Vente des parts dans FLG***

5.2.1.1. **Infratil**

(126) Infratil a déclaré que les parts dans FLG avaient été achetées dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres organisée à l'échelle européenne, ouverte, transparente et non discriminatoire. Le prix d'achat correspond d'ailleurs à la valeur de marché de 90 % des parts de FLG dans les circonstances présentes. Pour cette raison, le contrat de participation de 2005 ne contient pas d'éléments d'une aide d'État. Infratil a ajouté qu'elle avait présenté la meilleure offre, ce qui ne change rien au fait que la ville hanséatique de Lübeck et Infratil ont entamé un deuxième tour de négociations pour modifier les conditions du contrat initial.

5.2.1.2. **Ryanair**

(127) Selon Ryanair, la privatisation a eu lieu dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouverte, transparente et non discriminatoire, ce qui est attesté par le rapport d'experts de Ernst & Young. Ryanair a souligné à cet égard la renommée et l'indépendance de Ernst & Young. Selon elle, c'est pour des motifs politiques et économiques que la fermeture de l'aéroport n'a pas été prise en considération.

5.2.1.3. **SGF**

(128) En ce qui concerne une possible aide d'État en lien avec la privatisation de FLG, SGF a soulevé des doutes sérieux quant à la compatibilité du prix d'achat avec les standards du marché. De plus, SGF a fait valoir que le contrat contenait des garanties de la ville hanséatique de Lübeck, qui sont également pertinentes pour l'aide d'État.

5.2.2. ***La convention complémentaire de 2009 et la renégociation de l'option de vente — Reprise de pertes supplémentaires, investissements et autres coûts***

5.2.2.1. **Infratil**

(129) Infratil a expliqué que la convention complémentaire de 2009 devait être considérée dans le contexte du contrat de participation de 2005 et de la condition du maintien de la décision d'approbation de plan. Puisque, en fin de compte, la décision d'approbation de plan n'a pas été adoptée, en raison de l'arrêt de l'Oberwaltungsgericht Schleswig, Infratil a fait part en 2008 de son intention d'exercer son option de vente. La seule possibilité pour la ville hanséatique de Lübeck de dissuader Infratil de procéder de la sorte a été la convention complémentaire de 2009.

(130) Infratil a expliqué que l'option choisie par la ville hanséatique de Lübeck était conforme au marché. Si Infratil avait exercé l'option de vente, la ville hanséatique de Lübeck aurait dû supporter à partir du 31 décembre 2008 tous les coûts et pertes liés à l'exploitation de l'aéroport de Lübeck. Une revente de l'aéroport à un investisseur privé à brève échéance n'aurait pas été possible, et la fermeture de l'aéroport n'aurait pas été prise en considération par la ville hanséatique de Lübeck en raison de ses obligations de service public et pour des motifs financiers. Le retrait d'Infratil aurait en outre conduit très probablement à ce que Ryanair réduise ou arrête ses activités à l'aéroport de Lübeck. C'est pourquoi, selon Infratil, les pertes d'exploitation de FLG auraient été plus élevées si Infratil avait exercé son option de vente.

(131) Infratil a indiqué que la différence entre le prix de l'option de vente payé conformément à la convention complémentaire de 2009 et le prix de l'option de vente qui aurait dû être payé en janvier 2009 est imputable à des prestations sur lesquelles les parties s'étaient accordées. Après la déprivatisation, la ville hanséatique de Lübeck aurait dû couvrir en tout état de cause toutes les dépenses supplémentaires, sauf deux d'entre elles, ce qui amène à la conclusion que la convention complémentaire de 2009 a été la décision la plus favorable d'un point de vue économique.

(132) Infratil a expliqué en outre que les dépenses supplémentaires ne constituaient aucun avantage pour elle. Premièrement, elle n'aurait pas dû reprendre les pertes de 2009 si elle avait fait usage de son option de vente. Deuxièmement, l'obligation pour la ville hanséatique de Lübeck de verser des intérêts pour le prêt aux actionnaires pour la période du 1er janvier au 22 octobre 2009 ne saurait être perçue comme un avantage économique puisqu'Infratil aurait pu obtenir des recettes équivalentes ou même plus élevées en exerçant l'option de vente en janvier 2009. Dans un scénario hypothétique, Infratil aurait utilisé les recettes pour le remboursement de dettes existantes, afin d'économiser les intérêts. De plus, aucun avantage n'aurait été engendré pour Infratil, car il ne pouvait être admis que l'aéroport de Lübeck réaliserait des bénéfices à court terme; il continuerait au contraire à enregistrer des pertes.

(133) Infratil a fait valoir que la recette de l'option de vente ne l'aurait pas mise en situation de rétablir intégralement ex quo ante la situation initiale, puisqu'elle devait supporter certaines pertes (la différence entre les pertes d'exploitation autorisées et les pertes réelles) sans compensation.

(134) Même si la Commission devait établir que la renégociation de l'option de vente constitue une aide d'État, celle-ci serait, selon Infratil, compatible avec le marché intérieur. Si la Commission devait constater qu'en reprenant les pertes d'exploitation de FLG en 2009, la ville hanséatique de Lübeck a accordé une aide à Infratil, cette dernière expose qu'il s'agissait simplement d'une compensation des pertes inhérentes à la fourniture de services d'intérêt économique général.

5.2.2.2. **Ville hanséatique de Lübeck**

(135) La ville hanséatique de Lübeck a argué que la convention de reprise des pertes était l'alternative la plus favorable et présentant le moins de risques. Ce constat est notamment motivé par l'obligation juridique de la ville hanséatique de Lübeck d'exploiter l'aéroport conformément à l'article 45, paragraphe 1, du règlement d'agrément pour la navigation aérienne (Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung, ci-après «LuftVZO»). La fermeture de l'aéroport n'a dès lors pas été envisagée. Cette fermeture aurait en outre nécessité trop de temps et trop de ressources.

(136) La ville hanséatique de Lübeck a par ailleurs rappelé à la Commission que ni elle-même ni Infratil ne possédaient une expérience en matière de privatisation d'un aéroport. Cela peut conduire à certaines erreurs de calcul, mais non à la conclusion que les parties ont enfreint les principes de l'économie de marché. De plus, la ville hanséatique de Lübeck a expliqué qu'en ce qui concerne la privatisation, Infratil avait été la seule à faire offre, ce qui a affaibli la position de la ville hanséatique de Lübeck dans la négociation.

5.2.2.3. **SGF**

(137) SGF a fait valoir que la convention complémentaire de 2009 était une nouvelle aide et qu'elle avait procuré un avantage à Infratil. Étant donné que l'aide dépassait le seuil de minimis, elle aurait dû être notifiée, ce que n'a pas fait l'Allemagne.

(138) Selon SGF, Infratil a clairement reçu un avantage du fait de la convention complémentaire de 2009. Concernant l'application du critère de l'opérateur en économie de marché, SGF a souligné que l'effet positif d'une convention sur la région ne devrait pas être pris en considération. Dans ce contexte, SGF a expliqué qu'il n'existait pas de perspectives de rentabilité pour l'aéroport de Lübeck. SGF a ajouté que, début 2008, FLG n'a pu éviter une faillite qu'en raison des concessions faites par Infratil. SGF n'était pas d'avis que le principe de l'opérateur en économie de marché était satisfait puisqu'aucun investisseur privé n'aurait été prêt à maintenir l'exploitation avec de telles pertes, comme le démontre l'exercice de l'option de vente par Infratil.

(139) Concernant la fermeture de l'aéroport, SGF a exposé que Hambourg disposait de suffisamment de capacités pour garantir une exploitation sans que Lübeck constitue une réserve de capacités. De plus, les coûts d'une fermeture auraient été estimés à un niveau trop élevé par FLG, selon SGF. Le tableau 5 serait plus réaliste, même si, pour SGF, il contient peut-être encore des valeurs trop élevées:

Tableau 5

Coûts de la fermeture de l'aéroport de Lübeck, avancés par SGF

Coûts	En milliers d'EUR
Dépenses concernant l'administrateur de l'insolvabilité	[…]
Nouvelles pertes dues à la poursuite temporaire de l'exploitation jusqu'en 2010/2011	[…]
Plan social	[…]
Remboursement de subventions	[…]
Dépenses pour le commissaire aux comptes	[…]

(140) SGF exprime par ailleurs des doutes quant à la prétendue obligation d'exploitation de l'aéroport en tant que service public, dès lors que l'agrément à l'exploitation d'un aéroport ne comporte pas automatiquement l'existence d'un service d'intérêt économique général. Un tel agrément pourrait également être retiré.

5.2.2.4. **Ryanair**

(141) Ryanair a fait valoir que la différence entre les prix de l'option de vente convenus en 2005 et 2009 et le prix effectivement payé par la ville hanséatique de Lübeck pour l'option de vente pouvait être imputée à différents facteurs, notamment les fluctuations des prix des actions. Les conditions économiques qui prévalaient en 2005 étaient nettement plus positives qu'en 2009, ce qui peut motiver la différence de prix.

5.3. *AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE EN FAVEUR DE RYANAIR*

5.3.1. ***Convention de 2000***

5.3.1.1. **Ryanair**

(142) Ryanair a indiqué que le contrat avec la ville hanséatique de Lübeck avait été conclu sur la base de considérations économiques. L'aéroport de Lübeck était vu comme un aéroport secondaire performant à côté de l'aéroport de Hambourg, et la ville de Lübeck elle-même était considérée comme une destination culturelle importante. De plus, l'aéroport de Lübeck a introduit des prestations pour créer une base de coûts faibles et analyser les structures démographiques afin de déterminer si la zone d'attraction autour du nouvel aéroport est suffisamment grande. Certes, Ryanair n'a pas pu présenter de plan commercial pour étayer les motifs de la reprise de l'exploitation de l'aéroport de Lübeck, mais la compagnie a souligné qu'un tel plan commercial n'était en principe pas nécessaire pour un investisseur privé. Ryanair a expliqué qu'elle avait cessé de proposer ses services à l'aéroport de Lübeck pour des motifs économiques, parmi lesquels des coûts plus élevés et des bénéfices inférieurs aux attentes (en raison de la crise économique).

(143) Ryanair a indiqué que les aéroports régionaux de l'Union se trouvaient dans une position difficile sur le marché. C'est pourquoi il faut selon elle considérer les recettes de l'aéroport provenant aussi bien des activités aéronautiques que des activités non aéronautiques (approche de la «caisse unique»). Étant donné que les contrats avec Ryanair prévoient généralement un nombre de passagers élevé, de telles relations commerciales contribueraient régulièrement à accroître le degré de reconnaissance des aéroports et à y attirer d'autres compagnies aériennes ainsi que des commerçants de détail et autres prestataires. De plus, Ryanair a indiqué qu'il existe des indices évidents selon lesquels un nombre de passagers plus élevé entraînerait des recettes plus élevées résultant des activités non aéronautiques. Ryanair a fourni le tableau suivant à titre de preuve:

Tableau 6

Part des recettes des activités non aéronautiques dans les recettes totales d'une sélection d'aéroports

En millions de livres sterling	2010/2011 (en %)
Bournemouth	[…]
Liverpool	[…]
Leeds Bradford	[…]
Humberside	[…]
Doncaster Sheffield	[…]
Exeter	[…]
Bristol	[…]
Luton	[…]
Manchester	[…]
Belfast International	[…]

En millions de livres sterling	2010/2011 (en %)
East Midlands	[…]
Newcastle	[…]
Birmingham	[…]
Glasgow	[…]
Cardiff	[…]
Stansted	[…]
Édimbourg	[…]
Aberdeen	[…]
Southampton	[…]
Moyenne	[…]

Source: UK Airports Performance Indicator.

(144) Ryanair a expliqué que toute offre commerciale avancée dans le contexte du principe de l'opérateur en économie de marché constitue généralement une amélioration de la situation présente tant que l'utilité marginale attendue dépasse les coûts marginaux. Ryanair fait également valoir qu'il y a également lieu de tenir compte du fait que, comparativement à d'autres compagnies aériennes, elle a, grâce à son modèle commercial et à son efficacité opérationnelle, réduit considérablement ses besoins.

(145) Afin de mieux démontrer la compatibilité du respect de sa convention de 2000 avec les exigences du marché, Ryanair a comparé l'aéroport de Lübeck avec des aéroports d'une taille similaire se trouvant dans une situation analogue. Les aéroports retenus pour cette comparaison sont ceux de Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes et Prestwick. Une comparaison des redevances que Ryanair a versées à ces aéroports fait apparaître que les redevances payées par Ryanair à l'aéroport de Lübeck étaient en général plus élevées que la moyenne des redevances des autres aéroports, tant par passager que par aéronef. Ryanair a insisté pour que la Commission prenne davantage en considération l'analyse comparative plutôt que l'analyse de rentabilité afin d'apprécier si la convention de 2000 respecte le principe de l'opérateur en économie de marché.

(146) Dans son rapport, Oxera calcule la valeur actuelle nette (ci-après la «VAN») de la convention de 2000. Selon ce rapport, la VAN positive s'élève à […] EUR. Oxera a effectué pour ce calcul une série d'évaluations de sensibilité.

5.3.1.2. **Air Berlin**

(147) Air Berlin a constaté que les liaisons aériennes proposées par Ryanair depuis l'aéroport de Lübeck se trouvaient en concurrence directe avec celles qu'elle propose depuis l'aéroport de Hambourg. C'est notamment le cas pour les destinations de Londres, Milan et Barcelone, desservies par les deux compagnies.

(148) Air Berlin a fait valoir que l'objectif de la stratégie de commercialisation de Ryanair était d'attirer des clients potentiels, entre autres ceux d'Air Berlin. En raison des faibles prix de Ryanair, ces clients ont délaissé l'aéroport de Hambourg pour Lübeck. Air Berlin affirme qu'elle a subi des pertes économiques considérables en conséquence de l'aide d'État. En raison de l'offre parallèle de Ryanair à l'aéroport de Lübeck, elle a dû suspendre certaines liaisons aériennes. De plus, elle a indiqué qu'il était difficile de proposer de nouvelles destinations à partir de l'aéroport de Hambourg tant que Ryanair offrait des destinations similaires à des prix extrêmement bas depuis l'aéroport de Lübeck.

(149) À l'appui de ses arguments concernant les redevances de Ryanair, d'un montant déloyalement bas, et de la concurrence entre Lübeck et Hambourg, Air Berlin s'est référée en outre à la fermeture de l'aéroport de Lübeck intervenue à partir du 19 avril 2004, pour une durée de six jours. Durant cette fermeture, Ryanair a dû dévier ses avions de l'aéroport de Lübeck vers l'aéroport de Hambourg. En raison du montant plus élevé des redevances aéroportuaires à Hambourg, Ryanair a facturé les coûts supplémentaires, de […] EUR, à FLG. Selon Air Berlin, ceci est la preuve que Ryanair a obtenu, en six jours seulement, un avantage d'un montant de […] EUR par rapport aux compagnies aériennes qui desservent l'aéroport de Hambourg.

(150) Air Berlin a étayé son argument en présentant un tableau montant le nombre de passagers et de vols avant (jusqu'en 1999) et après (à partir de 2000) le début des opérations de Ryanair à l'aéroport de Lübeck:

Tableau 7

Passagers et vols (données présentées par Air Berlin)

	Nombre de passagers	Mouvements d'avions
1997	34 132	[…]
1998	60 520	[…]
1999	48 522	[…]
2000	142 586	[…]
2001	192 726	[…]
2002	244 684	[…]
2003	514 472	[…]

(151) D'après le tableau 7, le nombre de passagers a clairement augmenté en 2000, lorsque Ryanair a commencé à desservir l'aéroport. Air Berlin a indiqué que 97 % des passagers étaient ceux de Ryanair. Apparaissent en regard les pertes de FLG subies avant (jusqu'en 1999) et après (à partir de 2000) le début des opérations de Ryanair à l'aéroport de Lübeck:

Tableau 8

Pertes de FLG (données présentées par Air Berlin)

FLG	Pertes (en EUR)
1999	[…]
2000	[…]
2001	[…]
2002	[…]
2003	[…]
Total	**[…]**

(152) Se basant sur le tableau 7 et le tableau 8, Air Berlin a expliqué que, certes, le nombre de passagers avait presque doublé entre 2002 et 2003, mais que les pertes avaient augmenté de plus de […] EUR. De plus, Air Berlin a précisé que FLG accordait à Ryanair des conditions spéciales, des réductions, des remboursements et d'autres paiements. Les redevances versées par Ryanair pour l'aéroport de Lübeck étaient inférieures au barème des redevances alors en vigueur. De plus, selon Air Berlin, Ryanair fournissait des services de commercialisation indépendants des coûts de commercialisation. Selon l'avis d'Air Berlin, les avantages que Ryanair retirait des services de commercialisation ne semblent pas en adéquation avec les dépenses effectives de Ryanair en matière de commercialisation.

(153) Air Berlin estime dès lors que la convention de 2000 entre FLG et Ryanair ne remplissait pas les exigences de l'économie de marché. Selon Air Berlin, l'aéroport de Lübeck est géré en fonction de considérations de politique régionale, et non de motifs de rentabilité.

(154) De l'avis d'Air Berlin, l'existence de conditions préférentielles pour Ryanair à Lübeck, d'une part, et le mode de privatisation de l'aéroport, lié à ces conditions, d'autre part, peuvent très bien être séparés. Air Berlin ne considère pas le contrat de participation avec Infratil comme une preuve du respect du principe de l'opérateur en économie de marché, puisqu'il inclut une option de vente. Elle estime en revanche qu'un opérateur en économie de marché aurait lancé en 2005 un nouvel appel d'offres pour l'aéroport.

(155) Air Berlin a indiqué en outre que la convention avec Ryanair était imputable à l'Allemagne. Selon les statuts de FLG, le conseil de surveillance doit approuver les redevances qu'entraîne l'utilisation de l'aéroport (article 12 des statuts). Quatre des six membres du conseil de surveillance sont choisis par la ville hanséatique de Lübeck. Air Berlin en a conclu que la ville hanséatique de Lübeck pouvait être considérée responsable des décisions prises. Elle estime que certaines déclarations de dirigeants de FLG attestent également que la convention en cause pourrait être imputée à la ville hanséatique de Lübeck.

5.3.1.3. **Infratil**

(156) Concernant une possible aide d'État en faveur de Ryanair, Infratil a indiqué que la convention de 2000 avait été pertinente du point de vue économique, d'une grande importance pour le développement de l'aéroport et totalement conforme au principe de l'opérateur en économie de marché. Infratil est également d'avis que la convention de 2000 et sa mise en application ne sont pas imputables à la ville hanséatique de Lübeck ou à d'autres organismes étatiques. La ville hanséatique de Lübeck ou le conseil de surveillance n'ont pas donné d'injonctions ou édicté de lignes directrices pour l'adoption de la convention de 2000, ni n'ont contrôlé cette adoption.

5.3.1.4. **Association fédérale de compagnies aériennes allemandes (Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften, ci-après «BDF»)**

(157) BDF est d'avis que les conditions accordées à Ryanair par FLG n'étaient pas compatibles avec le marché intérieur, car elles ne remplissaient pas les exigences de transparence et de non-discrimination et ne prévoyaient pas de sanctions pour le cas où Ryanair ne remplirait pas ses obligations contractuelles visées par la convention de 2000.

(158) Selon BDF, des dérogations discriminatoires par rapport aux barèmes de redevances en vigueur au bénéfice d'une compagnie déterminée entraînent des distorsions de concurrence importantes et une répartition subventionnée de passagers aériens au sein d'une région métropolitaine, ce qui ne va pas dans le sens de l'économie globale. De plus, BDF a constaté qu'une mesure devait être notifiée à la Commission lorsqu'il n'était pas à exclure que cette mesure contienne une aide d'État. BDF était d'avis qu'il était juridiquement possible, dans certaines conditions, de fermer un aéroport allemand à la demande de l'exploitant.

5.3.2. ***Conventions de 2010***

5.3.2.1. **Flughafen Lübeck GmbH**

(159) FLG a expliqué que la mesure n'était pas imputable à l'Allemagne puisque les conventions de 2010 avaient été négociées de manière autonome par FLG.

5.3.2.2. **Ryanair**

(160) Ryanair a fait valoir que les conventions de 2010 n'étaient pas imputables à l'État.

(161) Les conventions accessoires n° 1 et n° 2 n'étaient selon elle que de courtes conventions accessoires qui ont prolongé la validité des accords existant en vertu de la convention Ryanair de 2000. Le seul élément nouveau serait une modification négociée à des conditions de marché concernant les aides à la commercialisation, dans la convention accessoire n° 1. Ryanair a expliqué par conséquent que ses explications concernant la convention de 2000 visaient également les effets des deux conventions accessoires.

(162) Ryanair a présenté un rapport d'Oxera ([1]) dans lequel la rentabilité attendue des conventions accessoires n° 1 et n° 2 avait été analysée sur la base du plan commercial de 2009 ([2]), qui avait été établi par l'aéroport de Lübeck avant la signature des conventions accessoires n° 1 et n° 2. Il ressort de ce rapport qu'il avait été admis, selon des

([1]) Rapport Oxera intitulé «Economic MEOP assessment: Lübeck airport» du 6 février 2015.
([2]) Plan commercial intitulé «Takeoff Konzept» du 21 décembre 2009 (voir http://www.luebeck.de/stadt_politik/rathaus/wahlen/files/M21_Take_off_Konzept_HL-Umdruck_17-156_WA_Ltsh.pdf).

hypothèses réalistes relatives au moment de la conclusion des deux conventions accessoires, que celles-ci seraient suffisamment rentables. Un aéroport qui agit comme un opérateur en économie de marché aurait offert des conditions similaires. Selon Oxera, ce serait également le cas si la convention relative à des services de commercialisation de 2010 avait été prise en considération conjointement aux conventions accessoires de mars et octobre 2010. Les coûts de commercialisation pour l'aéroport de Lübeck ont dès lors été intégrés dans l'appréciation.

5.3.2.3. **Air Berlin**

(163) Air Berlin a souligné que trois conventions avaient été signées en 2010: la convention accessoire n° 1, la convention accessoire n° 2 et la convention relative à des services de commercialisation de 2010. La Commission devrait, selon elle, prendre toutes les conventions de 2010 en considération dans son appréciation.

5.4. *REDEVANCES POUR LE DÉGIVRAGE D'AVIONS À L'AÉROPORT*

RYANAIR ET WIZZ AIR

(164) Ryanair et Wizz Air ont argumenté que, selon l'arrêt dans l'affaire Stardust Marine ([1]), l'ensemble des aides d'État que l'aéroport de Lübeck est supposé avoir accordé à Wizz Air et à d'autres compagnies aériennes n'étaient pas imputables à l'État allemand. Wizz Air a expliqué que, certes, la ville hanséatique de Lübeck était l'unique propriétaire de l'aéroport à la date en cause, mais que ceci ne suffisait pas pour attester une imputabilité à l'État. Wizz Air fait valoir que l'absence d'imputabilité des mesures à l'Allemagne durant la période où Infratil détenait 90 % des parts de FLG est encore plus évidente.

(165) Ryanair et Wizz Air ont indiqué que ces redevances et les réductions éventuelles représentaient une part non significative des frais aéroportuaires d'une compagnie aérienne. Selon Ryanair, ces redevances ne peuvent pas être appréciées séparément les unes des autres, étant donné qu'il n'existe pas de marché des consommateurs finaux pour les dégivrages. Selon toute probabilité, une réduction pour le dégivrage serait compensée par l'utilité commerciale que l'aéroport négocierait par ailleurs. Ryanair a cité l'arrêt Charleroi, qui confirme qu'«il est nécessaire, dans le cadre de l'application du critère de l'investisseur privé, d'envisager la transaction commerciale dans son ensemble» ([2]).

(166) Enfin, Ryanair et Wizz Air ont indiqué que le prix des moyens de dégivrage pour l'aéroport de Lübeck était un prix standard dans les aéroports publics et privés.

6. **OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE SUR LES RÉPONSES DES PARTIES INTÉRESSÉES**

6.1. *OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DE RYANAIR*

(167) Selon l'Allemagne, les réponses de Ryanair montrent que FLG a agi selon le principe de l'opérateur en économie de marché.

(168) L'Allemagne a souligné notamment l'utilité de l'approche de Ryanair consistant à démontrer la compatibilité de la convention avec le marché au moyen d'une analyse de rentabilité et d'une analyse comparative.

(169) Selon l'Allemagne, les conventions accessoires n° 1 et n° 2 ne sont pas pertinentes pour cette analyse. Premièrement, les conventions accessoires de mars et octobre 2010 ne sont pas imputables à l'État puisqu'elles ont été négociées et conclues de manière autonome par FLG, sans la participation de la ville hanséatique de Lübeck. Deuxièmement, l'Allemagne a relevé, concernant la convention accessoire n° 2, que celle-ci était uniquement une extension de la convention initiale et qu'elle ne constituait donc pas une modification essentielle. Toutes les considérations relatives à la convention de 2000 vaudraient donc également pour les conventions accessoires.

(170) L'Allemagne a expliqué qu'elle ne comprenait pas pourquoi la convention relative à des services de commercialisation de 2010 devrait être visée par cette analyse, puisqu'elle ne comportait pas de ressources publiques. Les coûts fixés dans la convention relative à des services de commercialisation avaient été couverts par IHK Lübeck. L'Allemagne a fait observer en outre que la convention relative à des services de commercialisation pouvait être considérée comme étant conforme au marché. Cela serait étayé par le constat selon lequel FLG devait s'acquitter de frais inférieurs à ceux d'autres aéroports ayant conclu des contrats similaires. La convention sur les services de commercialisation passée en 2010 avec l'aéroport de Lübeck s'appuierait de surcroît sur la promesse de Ryanair d'ajouter deux destinations à son offre de liaisons aériennes.

([1]) Arrêt de la Cour de justice du 16 mai 2002, France/Commission («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([2]) Arrêt du Tribunal du 17 décembre 2008, Ryanair/Commission («Charleroi»), T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585.

(171) Un autre point dont il faut tenir compte selon l'Allemagne est la fonction de l'aéroport de Lübeck en tant que réserve de capacité pour l'aéroport de Hambourg et en tant qu'infrastructure nécessaire pour la population de l'Allemagne du Nord.

6.2. *OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DE SGF*

(172) L'Allemagne a observé que SGF n'était pas une partie intéressée au sens de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE et de l'article 1er, point h), du règlement (CE) nº 659/1999, et qu'elle n'était dès lors pas habilitée à présenter des observations. D'après elle, les membres de SGF posséderaient simplement des terrains à proximité immédiate de l'aéroport et voudraient dès lors échapper aux nuisances causées selon eux par l'exploitation de l'aéroport. Un tel objectif doit cependant être poursuivi par des voies de recours nationales.

(173) De plus, l'Allemagne a expliqué que les réponses de SGF n'étaient pas correctes sur le fond. Premièrement, l'Allemagne réfute l'allégation de SGF selon laquelle l'aéroport de Lübeck ne fournit pas de service d'intérêt général. SGF avait fait valoir que l'exploitation de l'aéroport ne servait l'intérêt général que dans la mesure où elle concernait l'intérêt pour l'aviation générale. L'Allemagne affirme au contraire que l'aéroport de Lübeck doit s'acquitter d'une obligation d'exploitation en raison de ses infrastructures, qui lui permettent de fournir un service d'intérêt général, et de sa fonction de capacité de réserve pour l'aéroport de Hambourg. Cette deuxième fonction est officiellement énoncée dans le concept du transport aérien pour l'Allemagne du Nord.

(174) En ce qui concerne le bail, l'Allemagne a répété son avis selon lequel ni l'ancien bail, qui existait jusqu'à la fin de 2005, ni le nouveau bail, à partir de 2006, n'ont procuré un avantage à FLG.

(175) L'Allemagne a également pris position sur les réponses de SGF concernant les investissements dans les infrastructures. L'Allemagne a indiqué que la décision d'approbation du plan était uniquement un instrument administratif, qui pouvait être délivré avec effet rétroactif, n'était pas une condition pour l'autorisation d'un financement et n'avait pas d'effets sur la concurrence. De plus, l'Allemagne réfute la qualification par SGF des investissements en tant que mesures d'entretien plutôt que comme mesures d'amélioration pour la fonction de transport de l'aéroport. Selon l'Allemagne, les mesures étaient nécessaires pour satisfaire à des dispositions nationales et internationales. Le fait que Ryanair soit la compagnie qui utilise le plus l'aéroport ne permet pas d'après elle de conclure qu'il s'agit d'un traitement de faveur.

(176) Concernant le calcul par SGF des perspectives à moyen terme de l'aéroport de Lübeck, l'Allemagne a déclaré que les réponses apportées n'étaient pas correctes, arguant qu'au moment où l'investissement a été effectué, il était démontré qu'il existait des perspectives optimistes à moyen terme, comme l'a d'ailleurs reconnu la Commission dans sa décision d'ouverture de 2007.

(177) L'Allemagne s'est également prononcée sur l'affirmation de SGF selon laquelle FLG était une entreprise en difficulté. L'Allemagne est d'avis que toute argumentation de SGF s'appuyant sur les lignes directrices pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté est non pertinente. Selon elle, ces lignes directrices ne sont pas applicables puisque les prestations fournies initialement ne constituent pas, fondamentalement, des aides d'État. Ces prestations n'ont jamais été qualifiées d'aides au sauvetage ou à la restructuration ou devraient être qualifiées de la sorte en application d'autres lignes directrices.

(178) L'Allemagne réfute la déclaration de SGF selon laquelle la ville hanséatique de Lübeck a indiqué que la fermeture de l'aéroport n'était pas possible et qu'elle n'envisageait pas cette possibilité. Selon l'Allemagne, la ville hanséatique de Lübeck a envisagé une telle possibilité mais elle a finalement abandonné cette idée, car il ressortait des calculs qu'il ne s'agissait pas de la décision la plus raisonnable sur le plan économique. De plus, l'Allemagne a précisé que, selon l'article 45, paragraphe 1, du LuftVZO, une fermeture ad hoc d'un aéroport n'était pas possible. Les aéroports servent l'intérêt général et doivent respecter une obligation d'exploitation. Pour fermer l'aéroport, il aurait dès lors fallu lui retirer la licence d'exploitation au terme d'une longue procédure juridictionnelle. L'Allemagne indique qu'un retrait de la licence est exclu si l'autorité compétente est d'avis que l'intérêt public pour la poursuite de l'exploitation de l'aéroport l'emporte. En conséquence, une tentative de fermer l'aéroport n'aurait pas été impossible mais se serait à coup sûr avérée difficile, longue et donc coûteuse. Ce fut par exemple le cas lors de la fermeture de l'aéroport de Berlin-Tempelhof. L'Allemagne estimait dès lors que la décision de ne pas fermer l'aéroport et, au contraire, de l'agrandir et d'investir dans les infrastructures afin de trouver un investisseur privé était, du point de vue économique, une solution plus raisonnable. Un regard en arrière permet de constater que cela s'est vérifié, puisqu'un investisseur privé a été trouvé.

6.3. *OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES D'AIR BERLIN*

(179) Selon l'Allemagne, Air Berlin aurait reçu les mêmes avantages que Ryanair si les mêmes critères concernant le nombre de passagers et la fréquence des vols avaient été remplis. Au lieu de quoi, Air Berlin aurait refusé toute offre de négociation avec FLG, puisqu'elle n'a jamais eu l'intention de desservir l'aéroport de Lübeck. À l'opposé, Air Berlin ne s'est jamais exprimée contre les conditions dans lesquelles Ryanair dessert l'aéroport de Hambourg.

De surcroît, différentes compagnies aériennes se sont plaintes (notamment auprès de la Commission) de ce qu'Air Berlin avait profité d'importantes aides d'État octroyées par les Émirats arabes unis. Air Berlin ne peut donc pas se présenter comme une victime de sa principale concurrente Ryanair.

(180) L'Allemagne a réfuté en outre l'observation d'Air Berlin sur la concurrence entre l'aéroport de Lübeck et l'aéroport de Hambourg. En particulier, l'Allemagne s'est référée au fait qu'en 2000, au moment de la signature de la convention avec Ryanair, Hambourg comptait 70 fois plus de passagers que l'aéroport de Lübeck. L'absence de plaintes de la part d'autres aéroports démontre qu'il n'y avait pas de concurrence entre les deux aéroports. L'Allemagne a aussi souligné que les aéroports de Hambourg et de Rostock avaient enregistré une croissance en 2008, tandis que l'aéroport de Lübeck avait vu le nombre de passagers diminuer de 10 %.

(181) L'Allemagne a réfuté l'argument d'Air Berlin selon lequel un avantage économique avait été conféré à Ryanair. Elle a indiqué qu'Air Berlin se basait sur des calculs imprécis et que le seul critère déterminant pour évaluer la compatibilité avec le marché était le principe de l'opérateur en économie de marché. L'Allemagne est d'avis que les conventions conclues avec Ryanair respectaient les exigences du marché, puisque les perspectives à long terme de l'aéroport étaient positives en 2000.

6.4. *OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DE LA BDF*

(182) L'Allemagne a souligné qu'Air Berlin était membre de la BDF, ce qui requiert des liens étroits et une similarité du contenu des réponses de l'une et de l'autre. L'Allemagne ne partage pas l'avis selon lequel FLG a généré artificiellement une demande accrue au moyen de prix extrêmement bas et s'est écartée du barème des redevances de manière discriminatoire au profit d'une compagnie aérienne. Selon l'Allemagne, FLG n'avait pas de motif de discriminer des compagnies aériennes en particulier pour accroître la demande. Au contraire, le fait que davantage de compagnies aériennes soient présentes à l'aéroport de Lübeck aurait signifié plus d'activité commerciale. C'est pourquoi l'Allemagne a fait valoir que toute compagnie aérienne aurait pu conclure un contrat avec l'aéroport de Lübeck à des conditions similaires si elle avait présenté une offre comparable à celle de Ryanair.

7. **APPRÉCIATION**

7.1. *INTRODUCTION*

(183) Aux termes 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». Les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont cumulatifs. Une mesure ne constitue donc une aide d'État que si chacune des conditions suivantes est remplie:

— le bénéficiaire est une entreprise,

— la mesure lui procure un avantage,

— l'avantage est octroyé au moyen de ressources d'État,

— l'avantage est sélectif,

— la mesure fausse ou menace de fausser la concurrence et est susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

(184) Il convient par conséquent d'examiner si ces conditions sont satisfaites par chacune des mesures en cause. Les mesures en question sont les suivantes:

— aide d'État potentielle en faveur de FLG,

— aide d'État potentielle en faveur d'Infratil,

— aide d'État potentielle en faveur de Ryanair, et

— redevances pour le dégivrage d'avions à l'aéroport.

(185) En ce qui concerne l'aide d'État potentielle en faveur de FLG, la Commission examinera tout d'abord si FLG existe toujours en tant que bénéficiaire de l'aide d'État possible et, dans le cas contraire, si son activité économique a été maintenue. La Commission doit en outre vérifier si l'avantage éventuel lié à une aide d'État en faveur de FLG a été transféré à son successeur en droit, autrement dit, s'il y a eu une continuité économique.

(186) S'agissant de l'aide d'État possible en faveur de Ryanair, la Commission examinera exclusivement le contrat de 2000. À la date de la présente décision, la Commission ne dispose pas d'informations suffisantes afin de pouvoir vérifier si des contrats conclus ultérieurement, notamment ceux de 2010, représentent des aides d'État en faveur de Ryanair. C'est pourquoi elle statuera sur ces contrats dans une décision séparée.

7.2. *AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE EN FAVEUR DE FLG*

7.2.1. ***Bénéficiaire de l'aide d'État potentielle***

(187) La Commission a ouvert une procédure formelle d'examen concernant une possible aide d'État en faveur de FLG. Toutefois, une partie des actifs de FLG a été vendue à Yasmina en janvier 2013. FLG a été intégrée à la ville hanséatique de Lübeck, de sorte que la personne morale FLG n'existe plus. En 2014, Yasmina a fait aveu d'insolvabilité, de sorte que la procédure d'insolvabilité a été ouverte en avril 2014. En août 2014, PuRen a repris les actifs de Yasmina.

(188) Si la Commission adopte une décision négative, par laquelle elle ordonne, en lien avec les articles 107 et 108 du TFUE, le recouvrement d'une aide octroyée à une entreprise qui est incompatible avec le marché intérieur, l'obligation de remboursement de l'aide peut être étendue à une autre entreprise à laquelle le bénéficiaire de l'aide en question a transféré ou vendu tout ou partie de ses actifs, pour autant qu'il résulte de la nature du transfert ou de la vente qu'il existe une continuité économique entre les deux entreprises.

(189) Si la Commission devait parvenir à la conclusion que FLG a reçu une aide incompatible avec le marché intérieur, qui doit être récupérée, elle devrait vérifier à qui l'aide a profité et auprès de quelle entreprise il y a lieu de faire valoir l'obligation de remboursement. S'il n'y a aucune autre entreprise à laquelle l'obligation de remboursement pourrait être étendue, la Commission ne doit pas examiner s'il existe une aide en faveur de FLG. C'est pourquoi la Commission estime approprié de vérifier d'abord s'il y a eu une continuité économique entre FLG et Yasmina et si l'obligation de remboursement peut être étendue à Yasmina (voir la section 7.2.2), et si PuRen, en tant qu'acheteur des actifs de Yasmina, a éventuellement profité de l'aide (voir la section 7.2.3). La Commission examinera ensuite si l'activité économique éventuellement favorisée par l'aide continue d'être exercée (voir la section 7.2.4). La question de savoir si les mesures comprennent des aides d'État en faveur de FLG et, dans l'affirmative, si ces mesures sont compatibles avec le marché intérieur, doit être examinée seulement si un bénéficiaire de l'aide peut être identifié, autrement dit, s'il y a eu une continuité économique entre FLG et Yasmina ou PuRen, ou si l'aide a favorisé l'activité économique elle-même, c'est-à-dire l'exploitation de l'aéroport de Lübeck.

7.2.2. ***Continuité économique entre FLG et Yasmina***

(190) Dans sa décision relative à l'achat d'actifs de la compagnie aérienne Alitalia ([1]), la Commission a défendu le point de vue selon lequel, si l'acquisition d'actifs se fait au prix du marché et qu'il n'y a pas de continuité économique entre l'entreprise de départ et la nouvelle entreprise, il ne peut être admis que la nouvelle entreprise a profité de l'avantage concurrentiel qui a été accordé à l'entreprise de départ au moyen de l'aide d'État.

(191) Selon une jurisprudence constante ([2]), l'existence de la continuité économique entre l'entreprise de départ et la nouvelle entreprise est examinée sur la base d'une série de facteurs. Ces facteurs ont été confirmés par la Cour dans l'affaire Ryanair/Commission ([3]). Il ne s'agit toutefois pas de conditions cumulatives qui devraient toutes être remplies en tout état de cause ([4]). En vue de l'examen de la continuité économique entre deux entreprises, les facteurs suivants peuvent être pris comme points de repère:

— le volume des actifs vendus (actifs et passifs, maintien de la force de travail, actifs groupés),

([1]) Décision de la Commission du 12 novembre 2008, aide d'État N 510/2008 — Italie — Vente d'actifs d'Alitalia (JO C 46 du 25.2.2009, p. 6).

([2]) Arrêt de la Cour de justice du 8 mai 2003, Italie et SIM 2 Multimedia/Commission, C-328/99 et C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252; 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 (JO C 18 du 23.1.2010, p. 9); décision de la Commission du 12 novembre 2008, aide d'État N 510/2008 — Italie — Vente d'actifs d'Alitalia (JO C 46 du 25.2.3009, p. 6); décision de la Commission du 4 avril 2012, SA.34547 — France — Reprise des actifs du groupe Sernam dans le cadre de son redressement judiciaire (JO C 305 du 10.10.2012, p. 5).

([3]) Arrêt du Tribunal du 28 mars 2012, Ryanair/Commission, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164.

([4]) Arrêt du Tribunal du 28 mars 2012, Ryanair/Commission, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, point 156.

— le prix de vente,

— l'identité de l'acheteur ou des acheteurs,

— le moment de la vente (après le début de l'évaluation provisoire, après le début de la procédure formelle d'examen ou après la décision finale), et

— la logique économique de l'opération.

7.2.2.1. **Volume des actifs vendus**

(192) La Commission constate tout d'abord qu'une reprise complète des actifs du vendeur suggère fondamentalement une continuité économique entre vendeur et acheteur. Une telle continuité peut cependant faire défaut s'il ressort d'une évaluation d'ensemble que le volume de la vente est défini par le marché. Si, par exemple, le volume de la vente est déterminé dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouverte, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle, cela va éventuellement dans le sens d'une absence de continuité économique. Dans ce contexte, les soumissionnaires devraient pouvoir décider librement s'ils veulent remettre une offre pour des actifs en particulier, pour un groupe d'actifs ou pour tous les actifs; ils ne devraient pas être obligés de reprendre des contrats conclus par le vendeur et ils devraient pouvoir décider librement s'ils reprennent tous les employés du vendeur, une partie d'entre eux ou aucun d'eux.

(193) La Commission constate que dans la publication de l'appel d'offres pour la vente des actifs de FLG, il a été établi que les soumissionnaires peuvent soit acheter 90 % des actions de FLG, soit choisir une solution économique comparable pour la reprise de l'exploitation de l'aéroport. Aussi les soumissionnaires pouvaient-ils faire offre pour des parts de FLG, pour des actifs ou un groupe d'actifs, ou proposer une autre solution économique, comme la prise à bail des actifs. Cela a été confirmé dans la brochure d'information qui a été transmise à tous les soumissionnaires intéressés avant la présentation d'une manifestation d'intérêt. Par conséquent, il était clair pour les soumissionnaires intéressés qu'ils pouvaient faire offre pour l'achat de parts, d'actifs ou de groupes d'actifs. Sur les cinq soumissionnaires qui ont remis une offre indicative, deux ont fait offre d'achat d'actifs, et les autres ont présenté une offre d'achat de parts. Sur les trois soumissionnaires qui ont remis une offre ferme, deux ont fait offre d'achat d'actifs et un a présenté une offre d'achat de parts. 3Y, la société holding de Yasmina, a offert le prix le plus élevé pour la reprise d'un groupe d'actifs. Selon les données de l'Allemagne, Yasmina a repris, sur la base de la valeur comptable globale de tous les actifs, comparée à la valeur des actifs repris, environ […] % des actifs de FLG. Parmi les actifs non repris figurent notamment les […].

(194) La Commission constate que deux contrats de bail ont été conclus entre Yasmina et la ville hanséatique de Lübeck concernant les actifs non repris. L'un de ces baux portait sur les infrastructures aéroportuaires et les terrains qui avaient fait l'objet d'un contrat de bail entre FLG et la ville hanséatique de Lübeck avant la vente. Ce contrat a été repris par Yasmina. L'autre bail se référait aux autres actifs de l'aéroport, que la ville hanséatique de Lübeck a repris à FLG dans le cadre de la reprise de cette dernière.

(195) D'une part, le fait que FLG a été cédée par la vente d'actifs et que l'acheteur n'a pas acquis une part importante des actifs va à l'encontre de l'existence d'une continuité économique. D'autre part, puisque Yasmina a tout de même pris à bail les actifs que l'entreprise n'a pas acquis auprès de la ville hanséatique de Lübeck, elle pourrait manifestement utiliser l'ensemble des actifs à la suite de l'appel d'offres. Cela plaide plutôt dans le sens de l'existence d'une continuité économique.

(196) En ce qui concerne les salariés, le contrat d'achat prévoyait que ceux-ci seraient repris par Yasmina conformément à l'article 613a du code civil allemand (*Bürgerliches Gesetzbuch*, ci-après le «BGB»). L'article 613a BGB s'appuie sur la directive 2001/23/CE du Conseil ([1]) et porte sur les droits et devoirs en matière de transfert d'établissement. Il énonce en détail ce qui suit: «Lorsqu'un établissement ou une partie d'établissement est transféré par acte juridique à un autre propriétaire, celui-ci est subrogé dans les droits et obligations nés des contrats de travail en cours au moment du transfert. Si ces droits et obligations sont régis par les règles juridiques d'une convention collective ou par un accord d'entreprise, ils deviennent partie intégrante du contrat de travail entre le nouveau propriétaire et le travailleur et ne peuvent être modifiés au détriment de ce dernier avant l'expiration d'une année à compter de la date du transfert.» ([2]) De plus, l'employeur précédent ou le nouveau propriétaire doit fournir aux travailleurs concernés par un transfert des informations écrites sur celui-ci, et tout travailleur peut s'opposer, par écrit, au transfert du contrat de travail.

([1]) Directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements (JO L 82 du 22.3.2001, p. 16).

([2]) BGB du 18 août 1896, article 613a 242.

(197) Sur la base de cette disposition, les salariés ont été informés du transfert et ont été repris s'ils n'avaient pas marqué leur opposition. FLG comptait […] salariés, dont […] se sont opposés au transfert de leur contrat de travail. Ces […] salariés ont vu leurs contrats de travail repris par la ville hanséatique de Lübeck.

(198) En ce qui concerne le transfert des actifs, aucune condition n'avait été prévue qui aille au-delà des obligations juridiques, par exemple pour ce qui est du nombre de salariés à reprendre, ou sous forme d'une obligation d'employer les salariés au-delà des obligations contractuelles habituellement prévues par le droit du travail.

(199) La seule disposition contractuelle relative aux salariés est un renvoi au droit du travail en vigueur; le simple fait que la plupart des salariés ont été repris ne signifie pas nécessairement qu'il y a eu continuité économique ([1]).

(200) Étant donné que Yasmina a pu, en combinant l'achat d'une partie des actifs et deux contrats de bail portant sur les autres actifs, utiliser finalement l'ensemble des actifs qui étaient auparavant la propriété de FLG et avaient été utilisés par celle-ci, le volume des actifs vendus tend plutôt à indiquer qu'il existe en fin de compte une continuité économique.

7.2.2.2. **Prix de vente**

(201) Pour éviter la continuité économique, les actifs doivent être vendus au prix du marché, par exemple au moyen d'une procédure d'appel d'offres ouverte, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle.

(202) La Commission doit donc examiner si les actifs de FLG ont été vendus dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouverte, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle au soumissionnaire qui a présenté l'offre la plus élevée prenant en considération la sécurité de la transaction.

(203) Premièrement, la Commission constate que l'invitation à manifestation d'intérêt pour les actifs de FLG ne comportait pas de restriction relative aux soumissionnaires habilités à participer à l'appel d'offres et qu'aucune condition n'a été imposée aux soumissionnaires potentiels. Toute personne intéressée pouvait présenter une offre dans le cadre de la procédure d'appel d'offres. De plus, l'invitation a été notifiée par publication au supplément électronique du *Journal officiel de l'Union européenne*.

(204) Deuxièmement, en ce qui concerne le principe de transparence, la Commission constate que les soumissionnaires ont eu plus d'un mois pour décider, sur la base d'une brochure d'information pouvant être demandée au vendeur, s'ils entendaient présenter une manifestation d'intérêt. Ensuite, les soumissionnaires potentiels qui avaient manifesté leur intérêt avaient environ trois semaines pour évaluer les informations transmises dans le cadre d'une procédure de «due diligence» ([2]) et décider ensuite s'ils souhaitaient remettre une offre indicative pour le 15 octobre 2012. Tous les soumissionnaires qui ont remis une offre indicative ont pu participer à une réunion d'information avec le vendeur. Le délai de remise d'une offre ferme était fixé au 20 novembre 2012.

(205) La Commission constate en outre que le vendeur avait fixé dès avant la publication de l'avis d'appel d'offres les critères selon lesquels l'offre la plus favorable économiquement serait sélectionnée, et que ces critères avaient été communiqués aux soumissionnaires dès le début de la procédure.

(206) Troisièmement, il n'y a eu de discrimination entre les soumissionnaires à aucun stade de la procédure d'appel d'offres. Tous les soumissionnaires ont reçu les mêmes informations et explications sur les dispositions et procédures de l'appel d'offres, sur les délais de remise des offres et sur FLG. Aucun des soumissionnaires ne s'est vu offrir une exclusivité durant les négociations. Dans la dernière phase, trois soumissionnaires ont remis des offres fermes.

(207) Après évaluation des offres fermes sur la base des critères fixés avant le début de la procédure, la ville hanséatique de Lübeck est parvenue à la conclusion que 3Y avait remis la meilleure offre du point de vue économique. La ville hanséatique de Lübeck a ensuite proposé la conclusion du contrat de vente à la Bürgerschaft. Le 29 novembre 2012, celle-ci a décidé d'accepter l'offre de Yasmina. Les actifs de FLG ont ensuite été vendus, avec effet au 1er janvier 2013, à la société 3Y, qui avait été fondée à cette fin par l'entreprise Yasmina.

([1]) Décision de la Commission du 4 avril 2012, SA.34547 — France — Reprise des actifs du groupe Sernam dans le cadre de son redressement judiciaire.

([2]) La notion de «due diligence» désigne un examen approfondi d'une entreprise, généralement effectué par un acheteur, dans la perspective éventuelle d'une concentration, d'une reprise ou d'une privatisation, ou de l'adoption d'un acte juridique similaire.

(208) Quatrièmement, un appel d'offres portant sur la vente d'actifs est réputé inconditionnel lorsqu'un acheteur potentiel est généralement libre d'acquérir les actifs à vendre et de les utiliser comme bon lui semble, qu'il exerce ou non certaines activités ([1]). Dans ce contexte, la Commission constate que l'avis d'appel d'offres publié pour la vente des actifs de FLG indique que l'acheteur devrait poursuivre l'exploitation de l'aéroport. De plus, le soumissionnaire retenu, Yasmina, a finalement payé un prix de […] EUR pour l'acquisition des actifs de FLG. Par ailleurs, Yasmina a conclu deux contrats de bail portant sur les infrastructures portuaires, les terrains et d'autres actifs dont la ville hanséatique de Lübeck était propriétaire. Le loyer s'élevait à […] EUR par an dans le cadre du premier bail et à […] EUR par an dans le cadre du second. Parallèlement, la ville hanséatique de Lübeck s'engageait à accorder à Yasmina une subvention à l'investissement de […] EUR, pour autant que certaines conditions soient satisfaites. L'achat des actifs de FLG était directement lié à la future subvention à l'investissement pour Yasmina. Étant donné que cette future subvention était plus élevée que le prix d'achat, celui-ci était négatif.

(209) Compte tenu de ces circonstances, la Commission a des doutes quant au caractère inconditionnel de la procédure d'appel d'offres. Si la vente d'actifs se déroule sous la forme d'un appel d'offres assorti de conditions, il ne peut pas être admis que la transaction est conforme au marché en raison de la procédure d'appel d'offres. C'est pourquoi la Commission ne peut formuler de jugement définitif sur le point de savoir si Yasmina a payé un prix du marché pour les actifs de FLG. Si Yasmina devait effectivement avoir payé moins que le prix du marché, cela irait dans le sens de l'existence d'une continuité économique.

7.2.2.3. **Identité de l'acheteur**

(210) L'acheteur est Yasmina, une filiale de 3Y. L'unique associé de 3Y était le ressortissant saoudien Adel Mohammed Saleh M. Alghanmi. Yasmina était une entreprise privée, qui n'était liée précédemment ni à la ville hanséatique de Lübeck, ni à FLG. Le fait que Yasmina ait été indépendante tant de FLG que des autorités indique qu'il n'y a pas de continuité économique. La Commission en conclut dès lors que l'identité de l'acheteur infirme l'existence d'une continuité économique.

7.2.2.4. **Moment de la vente**

(211) La ville hanséatique de Lübeck avait l'intention de privatiser l'aéroport avant que la Commission n'entame son enquête. Après l'échec de la première tentative de privatisation avec Infratil en 2009, la ville hanséatique de Lübeck a entrepris un deuxième essai en 2012 et a vendu l'aéroport à Yasmina. La vente à Yasmina a eu lieu après l'adoption des décisions d'ouverture de 2007 et 2012, mais avant que la Commission n'adopte une décision définitive. Le fait que la vente de l'aéroport s'inscrive dans le cadre des efforts constants de la ville hanséatique de Lübeck pour privatiser l'aéroport atteste qu'il ne s'agissait pas d'une tentative ciblée visant à contourner la récupération de l'aide. Le moment auquel la vente a été réalisée va donc à l'encontre de la continuité économique.

(212) Selon la Cour, il y a continuité économique s'il existe la circonstance objective «que le transfert a pour effet de contourner l'obligation de restitution de l'aide litigieuse» ([2]). Cependant, étant donné qu'aucune décision de la Commission sur l'existence d'une aide d'État en faveur de l'aéroport de Lübeck n'a été prise dans cette affaire depuis 2007, lorsque la procédure a été ouverte, il ne peut pas être admis qu'un tel objectif était poursuivi avec la privatisation. Au contraire, la ville hanséatique de Lübeck a agi de manière cohérente du point de vue économique, puisque la privatisation de l'aéroport avait déjà été envisagée avant que la Commission ne se penche sur la question de savoir si l'aéroport de Lübeck pouvait éventuellement avoir reçu des aides d'État ([3]).

(213) La Cour a en outre constaté qu'il peut y avoir continuité économique si une société a été fondée afin de poursuivre une partie des activités d'une entreprise en faillite ([4]). Cela n'est toutefois pas le cas en l'espèce puisque la ville hanséatique de Lübeck a entamé et conclu la procédure de vente de FLG à Yasmina sans que FLG ait été en faillite. La Commission en conclut dès lors que le moment de la vente infirme l'existence d'une continuité économique.

7.2.2.5. **Logique économique de l'opération**

(214) Dans le cadre de sa manifestation d'intérêt, l'entreprise Yasmina a présenté un plan commercial ambitieux en vertu duquel l'aéroport de Lübeck devait être transformé en un aéroport moderne, attractif pour un grand nombre d'entreprises. Le plan prévoyait d'attirer les entreprises au moyen d'un parc d'affaires high-tech, de cinémas, de banques, de cafés, de restaurants et de parkings dotés de pistes d'essai particulières, d'un karting,

([1]) Communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État visée à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (JO C 262 du 19.7.2016, p. 1), considérant 94.
([2]) Arrêt du Tribunal du 13 septembre 2010, Grèce/Commission, T-415/05, ECLI:EU:T:2010:386, point 146.
([3]) Ibidem. Selon le point de vue de la Cour, une incohérence économique peut être le signe d'une continuité financière.
([4]) Arrêt de la Cour de justice du 11 décembre 2012, Commission/Espagne, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, point 106.

d'une patinoire, de boutiques, d'un hôtel-boutique, d'un centre de congrès et d'un village regroupant des magasins d'usine. De plus, une plateforme multimodale devait être érigée afin de combiner, et donc d'améliorer, le transport terrestre, fluvial/maritime et aérien. Dans ce contexte, il y avait lieu de créer des capacités d'entreposage, de prolonger les pistes de décollage et d'atterrissage et de construire des infrastructures de maintenance. Par ailleurs, certaines modifications du plan commercial existant ont été envisagées, comme le carburant meilleur marché pour les petits avions, un service de self-check-in, le recours aux services d'un exploitant de services aéroportuaires pour les passagers VIP et la promotion de l'aéroport comme site pour des meetings aériens et des salons aéronautiques. Dans le même temps, l'exploitation aérienne normale à l'aéroport de Lübeck devait être poursuivie au moyen de l'offre de vols charters et réguliers. Selon la perspective ex ante, l'aéroport de Lübeck devait rester un aéroport, mais il devait recevoir un nouveau plan commercial.

(215) La Commission constate que le plan commercial de Yasmina se distingue, certes, des activités de FLG, mais que Yasmina souhaitait offrir des services aéronautiques similaires à ceux de FLG. Cela plaide plutôt en faveur de l'existence d'une continuité économique. Le fait que, en fin de compte, Yasmina ait pu offrir moins de services aéroportuaires parce que Ryanair avait tourné le dos à l'aéroport de Lübeck et avait continué de desservir l'aéroport voisin de Hambourg, ne modifie en rien cette conclusion.

7.2.2.6. **Conclusion relative à la continuité économique entre FLG et Yasmina**

(216) La Commission constate que certains des indicateurs plaident contre l'existence d'une continuité économique entre FLG et Yasmina, tandis que d'autres plaident en faveur d'une telle continuité. La Commission ne peut donc pas exclure que Yasmina ait payé un prix inférieur à celui du marché pour les actifs de FLG. C'est pourquoi, même si certains indices vont à l'encontre de l'existence d'une continuité économique, la Commission ne peut exclure qu'il existe malgré tout une continuité économique entre FLG et Yasmina. Il convient cependant de prendre ici en considération le fait que les entreprises 3Y et Yasmina ont, dans l'intervalle, été dissoutes. L'obligation de remboursement ne pourrait donc plus être étendue à Yasmina même s'il existait une continuité économique entre FLG et Yasmina.

7.2.3. ***Continuité économique entre FLG et PuRen***

(217) Si une continuité économique a existé entre FLG et Yasmina, la Commission devrait alors examiner, puisque Yasmina a entre-temps été dissoute, si l'acheteur des actifs de Yasmina a profité de l'éventuelle aide d'État au profit de FLG et si l'obligation de remboursement doit éventuellement être étendue à cet acheteur.

(218) Avant la dissolution de Yasmina, les actifs de l'entreprise ont été vendus à un autre investisseur privé, à savoir PuRen. La Commission constate que les actifs de Yasmina ont été vendus dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité sous la surveillance d'un juge, conformément au droit allemand des faillites ([1]). Cela indique en tout état de cause que dans le cas de l'existence éventuelle d'une continuité économique entre FLG et Yasmina, la chaîne de la continuité économique aurait été rompue à ce stade. PuRen n'a donc pas profité d'une éventuelle aide d'État au profit de FLG.

7.2.4. ***Avantage au profit de l'activité économique vendue***

(219) L'activité économique la plus importante exercée par FLG, à savoir la gestion de l'aéroport de Lübeck, n'existe plus, justement, parce que plus aucun vol régulier ou charter n'est proposé à l'aéroport de Lübeck. À la date de la présente décision, l'aéroport de Lübeck n'est desservi par aucune compagnie. Dès lors, l'activité économique vendue ne peut pas avoir profité d'une éventuelle aide d'État au profit de FLG.

(220) De plus, la Commission doit examiner si l'activité économique vendue, c'est-à-dire en l'espèce l'aéroport, pourrait avoir été favorisée par le prix d'achat négatif que Yasmina a payé pour les actifs de FLG ([2]). À cette fin, la Commission doit analyser si la ville hanséatique de Lübeck s'est comportée comme un opérateur en économie de marché. Pour ce faire, les coûts de la vente de l'aéroport doivent être comparés avec les coûts qui auraient été générés dans un scénario inverse: par exemple, dans le cas présent, la fermeture de l'aéroport ou la poursuite de son exploitation par FLG.

(221) Cependant, vu qu'à la date de la présente décision, aucune compagnie aérienne ne dessert l'aéroport, et donc aucun vol régulier ou charter n'est proposé au départ ou à destination de l'aéroport de Lübeck, il n'y a pas lieu d'examiner, d'après la Commission, si l'activité économique vendue a été favorisée par le prix d'achat négatif. L'activité économique a disparu du marché.

([1]) Loi sur l'insolvabilité (*Insolvenzordnung*) du 5 octobre 1994 (BGBl. I, p. 2866), modifiée en dernier lieu par l'article 16 de la loi du 20 novembre 2015 (BGBl. I, p. 2010).

([2]) Voir la décision de la Commission du 27 février 2008 concernant l'aide d'État C 46/07 (ex NN 59/07) mise à exécution par la Roumanie en faveur de l'entreprise automobile Craiova (anciennement Daewoo România) (JO L 239 du 6.9.2008, p. 12).

(222) Ce constat ne préjuge pas de l'examen devant déterminer si la vente récente de l'aéroport de Lübeck à Stöcker contenait une aide d'État pour l'acheteur. De plus, la Commission attire l'attention de l'Allemagne sur le fait que d'éventuelles mesures préparant à la reprise de vols réguliers ou charters à l'aéroport de Lübeck sont soumises au contrôle des aides d'État et devraient être notifiées à la Commission.

7.2.5. ***Conclusion***

(223) Il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si des aides d'État éventuelles au profit de FLG constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et, si tel est le cas, si elles peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur. La personne morale FLG et son activité économique n'existent plus. Même s'il existait une continuité économique entre FLG et Yasmina, le remboursement de l'aide ne pourrait plus être réclamé à Yasmina puisque celle-ci a été dissoute et que ses actifs ont été vendus dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité selon le droit allemand, sous le contrôle d'un juge.

7.3. *AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE EN FAVEUR D'INFRATIL*

7.3.1. ***Vente des parts dans FLG***

7.3.1.1. **Avantage**

(224) Selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, on entend par «avantage» un avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales, c'est-à-dire en l'absence d'intervention de l'État ([1]).

(225) L'article 345 du TFUE se lit comme suit: «Les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres.» La privatisation d'une entreprise — c'est-à-dire son passage du secteur public au secteur privé — est une décision économique qui, en elle-même, relève de la compétence exclusive des États membres.

(226) Selon une jurisprudence constante ([2]) et la pratique décisionnelle de la Commission ([3]), la vente de parts d'une entreprise par l'État ne procure aucun avantage à l'acheteur si l'État se comporte comme un opérateur en économie de marché. Tel est le cas si un actionnaire privé hypothétique a conclu l'opération en question en tenant compte de ses perspectives de bénéfice. Des considérations non économiques telles que des motivations de politiques industrielle ou d'emploi, ou des objectifs de développement régional, ne jouent aucun rôle lors de cette évaluation. Ce principe a été confirmé maintes fois par la Commission et la Cour ([4]).

(227) Dans son arrêt dans l'affaire Stardust Marine, la Cour a affirmé que, «pour rechercher si l'État a adopté ou non le comportement d'un investisseur avisé dans une économie de marché, il y a lieu de se replacer dans le contexte de l'époque au cours de laquelle les mesures de soutien financier ont été prises pour évaluer la rationalité économique du comportement de l'État et donc de s'abstenir de toute appréciation fondée sur une situation postérieure» ([5]).

(228) En ce qui concerne la question de savoir si la ville hanséatique de Lübeck s'est comportée comme un opérateur en économie de marché lors de la privatisation de l'aéroport de Lübeck, il y a lieu d'apprécier les différentes options d'intervention qui s'offraient à elle à l'époque, afin de déterminer si elle a choisi la solution la plus avantageuse du point de vue financier. Une évaluation effectuée par une société de conseil indépendante peut généralement faire office de preuve de la valeur de marché d'une opération.

(229) En 2004, la ville hanséatique de Lübeck a mandaté une banque privée indépendante pour qu'elle effectue une évaluation de l'arrêt et du maintien de l'exploitation aéroportuaire (ci-après l'«étude Berenberg») ([6]). Cette étude a consisté à calculer le résultat le plus favorable et le plus défavorable des options d'intervention suivantes:

([1]) Arrêt de la Cour de justice du 29 avril 1999, Espagne/Commission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, point 41; arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285.

([2]) Voir, par exemple, l'arrêt du Tribunal du 12 décembre 2000, Alitalia/Commission, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289; l'arrêt du Tribunal, WestLB/Commission, T-228/99 et T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57; l'arrêt du Tribunal du 29 mars 2007, Scott/Commission, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99; l'arrêt de la Cour de justice du 8 mai 2003, Italie et SIM 2 Multimedia/Commission, C-328/99 et C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252; l'arrêt du Tribunal du 12 décembre 1996, Air France/Commission, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194.

([3]) XXIII rapport sur la politique de concurrence 1993, p. 255.

([4]) Décision de la Commission du 19 juin 2013, SA.36197 (13/N) — Portugal — Privatisation d'ANA — Aeroportos de Portugal, SA (JO C 256 du 5.9.2013, p. 3). Arrêt de la Cour de justice du 10 juillet 1986, Belgique/Commission, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305.

([5]) Arrêt de la Cour de justice du 16 mai 2002, France/Commission («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, point 71.

([6]) L'étude a été élaborée par Berenberg Consult GmbH (filiale de la banque privée Berenberg, basée à Hambourg).

Tableau 9

Options d'intervention de la ville hanséatique de Lübeck et évaluation par Berenberg Consult

Options envisagées	Cas le plus défavorable (en EUR)	Cas le plus favorable (en EUR)	Valeur moyenne (en EUR)
Privatisation (cas le plus favorable incluant des subventions, vente du site de l'aéroport en 2009, engagement à rembourser)	[…]	[…]	[…]
Fermeture ordonnée (sans dérogation à la responsabilité limitée dans le cas le plus favorable)	[…]	[…]	[…]
Insolvabilité (sans dérogation à la responsabilité limitée dans le cas le plus favorable)	[…]	[…]	[…]
Maintien inchangé de l'exploitation (pas de différence entre le cas le plus favorable et le plus défavorable)	[…]	[…]	[…]

(230) La date prise pour référence était le 31 décembre 2003. Selon l'étude Berenberg, le maintien de l'exploitation de l'aéroport aurait entraîné des coûts de […] EUR. Il avait alors été admis que l'aéroport continuerait d'enregistrer des pertes durant les années suivantes. Les coûts d'une privatisation ont été estimés entre […] EUR et […] EUR. Cette évaluation reposait sur l'hypothèse d'un prix de vente positif de […] EUR. Étant donné qu'un acheteur potentiel tiendrait compte des pertes attendues éventuelles de l'aéroport dans son offre de prix d'achat, cette estimation du prix de vente permet de conclure qu'il avait été admis, lors de l'évaluation, que l'exploitation de l'aéroport serait rentable après la privatisation. Cette hypothèse s'appuie sur l'attente que l'efficacité et le nombre de passagers s'accroîtraient après la privatisation. Elle est par conséquent fondée. En particulier, Ryanair avait annoncé la construction d'une base à l'aéroport de Lübeck en cas de prolongement des pistes de décollage et d'atterrissage.

(231) Se fondant sur cette annonce, la ville hanséatique de Lübeck a décidé d'entamer la procédure de privatisation de l'aéroport, puisque cela constituait l'option d'intervention la plus favorable du point de vue financier parmi les options disponibles. La Commission a constaté que l'étude Berenberg avait admis que les activités aéroportuaires pourraient être vendues à un prix positif, alors que leur maintien au sein du secteur public continuerait de s'accompagner de pertes.

(232) Le contrat que la ville hanséatique de Lübeck et Infratil ont conclu comprend différentes composantes et prévoit différents scénarii qui tiennent compte de la situation en octobre 2005.

(233) Dans la mesure où, en raison de l'arrêt de l'Oberverwaltungsgericht Schleswig de juillet 2005 (voir le considérant 78), la décision d'approbation du plan n'a pas été adoptée, l'extension de l'aéroport par Infratil a été empêchée. Ceci a diminué la valeur de FLG. De plus, l'élargissement de l'offre de vols prévue par Ryanair, qui aurait accru la rentabilité de l'aéroport, dépendait au premier chef de l'adoption de la décision d'approbation du plan.

(234) L'investisseur néo-zélandais Infratil a été l'un des premiers pourvoyeurs de capitaux à investir dans un aéroport régional en Europe continentale, et il ne disposait que d'une base d'information limitée pour son évaluation du risque. Sur la base d'expériences précédentes et de sa connaissance de la procédure administrative allemande, la ville hanséatique de Lübeck pouvait raisonnablement estimer que la décision d'approbation du plan serait adoptée. Dans le même temps, la ville hanséatique de Lübeck devait toutefois accepter qu'Infratil détermine un risque plus élevé pour la procédure d'adoption du plan, et qu'elle ne soit donc pas disposée à payer immédiatement la totalité du prix d'achat. C'est pourquoi la négociation a porté sur une option de vente et sur la subdivision du prix d'achat en un prix d'achat I, payable immédiatement, et un prix d'achat II, qui ne devrait être versé qu'en cas d'adoption de la décision d'approbation du plan, au moment de celle-ci. Compte tenu de ces circonstances, la Commission conclut qu'un actionnaire privé aurait négocié des conditions comparables.

(235) La Commission doit en outre examiner si les différents prix prévus dans le contrat pour des scénarii déterminés satisfont aux exigences de l'économie de marché.

Prix d'achat I ([…]) et option de vente

(236) Dans ce scénario, les conditions mentionnées dans le contrat de participation de 2005 ne sont pas remplies et la décision d'approbation du plan n'est pas adoptée. Infratil ne doit dès lors pas s'acquitter du prix d'achat II. Il ressort de l'étude commandée par la Commission à la société de conseil indépendante Ecorys qu'il avait été admis que, sans les travaux de construction, l'aéroport de Lübeck enregistrerait des pertes.

Figure 2

Scénario pessimiste — VAN (90 % de valeur comptable) et prix d'achat

[…]

(237) Dans ces circonstances, il aurait fallu s'attendre à ce qu'Infratil exerce l'option de vente. Le prix d'achat I représente donc un prix purement symbolique, lié à une garantie sous forme d'une stratégie de sortie pour Infratil pour la révocation de la transaction. Dans la mesure où, dans ce scénario, l'exploitation de l'aéroport n'est pas rentable, la Commission parvient à la conclusion que le prix de […] EUR correspond aux conditions du marché et qu'aucun avantage économique n'a été accordé à Infratil.

(238) Le prix de l'option de vente d'un montant de […] EUR (à acquitter par la ville hanséatique de Lübeck) se compose essentiellement de paiements pour les prêts aux actionnaires, les investissements, les pertes d'exploitation et les coûts liés à la décision d'approbation du plan — c'est-à-dire, des coûts qui, sans la privatisation de l'aéroport, auraient dû être supportés par la ville hanséatique de Lübeck. Compte tenu des différents éléments du prix, l'option de vente serait synonyme de la résiliation du contrat et donc de la révocation de la transaction initiale.

(239) De plus, la Commission constate que la reprise des pertes d'exploitation est limitée à […] EUR. Les pertes de l'aéroport dans les années précédant la privatisation permettent cependant de conclure qu'Infratil doit avoir été consciente que les pertes effectives se situeraient à un niveau bien supérieur à ce plafond si l'aéroport de Lübeck ne devait pas connaître la croissance attendue.

Tableau 10

Pertes de FLG durant la période 1995-2010

Année	Pertes de FLG (en milliers d'EUR)
1995	[…]
1996	[…]
1997	[…]
1998	[…]
1999	[…]
2000	[…]
2001	[…]
2002	[…]
2003	[…]
2004	[…]
2005	[…]
2006 (1er janvier-31 mars)	[…]
2007	[…]
2008	[…]
2009	[…]
2010	[…]

(240) En extrapolant l'augmentation des pertes sur les trois ans précédant la privatisation (2002-2004) à la période comprise entre le 1er octobre 2005 et le 31 décembre 2008, on pouvait s'attendre à des pertes de l'ordre de plus de […] EUR. Même en considérant que les pertes de l'année précédant la privatisation resteraient constantes, il

fallait s'attendre à des pertes d'un montant de […] EUR. Infratil aurait dès lors pu savoir, moyennant un examen raisonnable, qu'en cas de rachat des parts, et en tenant compte de la reprise des pertes à concurrence de […] EUR par la ville hanséatique de Lübeck, des pertes supplémentaires de […] à […] EUR devraient être supportées. Cette estimation en amont est confirmée par les données ex post, selon lesquelles l'aéroport a enregistré des pertes pour un montant de […] EUR durant la période concernée.

(241) Il est évident qu'un vendeur privé n'aurait pas été en mesure de négocier un prix plus favorable pour l'option de vente. La Commission parvient donc à la conclusion que la ville hanséatique de Lübeck a agi comme un opérateur en économie de marché lors des négociations sur l'option de vente et qu'aucun avantage économique n'a été accordé à Infratil.

Prix d'achat II ([…] EUR)

(242) Le prix d'achat II de […] EUR ne devait être acquitté par Infratil que si certaines conditions garantissant la rentabilité de l'aéroport étaient remplies.

(243) Ce prix correspond au prix de vente négocié durant la procédure d'appel d'offres de mars 2005.

(244) L'existence d'un avantage économique peut être exclue si la vente est conforme aux conditions du marché. Une vente peut être considérée comme étant conforme aux conditions du marché si elle est exécutée au moyen d'une procédure d'appel d'offres publique et si toutes les conditions ci-après sont satisfaites ([1]):

— les parts sont vendues dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouverte à toutes les personnes intéressées, transparente et non discriminatoire,

— il n'est imposé aucune condition qui ne soit pas courante lors de transactions similaires entre parties privés et qui pourrait conduire à un prix d'achat plus faible,

— les parts sont vendues au plus offrant,

— les soumissionnaires ont assez de temps et disposent de suffisamment d'informations pour pouvoir évaluer correctement les actifs pour lesquels ils entendent faire offre.

(245) La procédure d'appel d'offres organisée en mars 2005 remplissait ces conditions. Étant donné que cinq entreprises différentes avaient manifesté leur intérêt pour l'achat de l'aéroport, il n'y a pas lieu de supposer que seule Infratil était en mesure de présenter une offre concrète. De plus, la procédure d'appel d'offres publique a été conçue conformément au droit allemand de manière à garantir l'effectivité de la concurrence et l'absence de discrimination.

(246) La Commission constate que le prix de vente s'élevait à […] EUR dans le premier contrat de vente de mars 2005. Cependant, les conditions du contrat ont été renégociées en octobre 2005. Les conditions qui en résultent pour le prix d'achat II et les déductions convenues (voir le considérant 83) n'étaient pas le fruit de la procédure d'appel d'offres initiale. Afin de pouvoir évaluer si le prix convenu est conforme au marché, il convient par conséquent d'appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché.

(247) Pour déterminer si la ville hanséatique de Lübeck aurait pu négocier un prix de vente plus élevé, il y a lieu de tenir compte des circonstances données, notamment du niveau du risque découlant de l'exercice de l'option de vente pour Infratil et des pertes potentielles qui en résultent.

(248) Comme exposé au considérant 240, Infratil devait, même en tenant compte des pertes couvertes par la ville hanséatique de Lübeck à concurrence de […] EUR, s'attendre à des pertes financières supplémentaires de l'ordre de […] EUR à […] EUR en cas d'exercice de l'option de vente. À partir de la perspective ex ante, la situation pour Infratil apparaissait de telle sorte que, soit des bénéfices seraient obtenus si le deuxième scénario était appliqué, soit des pertes élevées seraient enregistrées si l'option de vente était exercée.

(249) L'Allemagne a expliqué que la ville hanséatique de Lübeck estimait très improbable, en 2005, que les conditions pour l'exercice de l'option de vente soient réunies, c'est-à-dire que la décision d'approbation du plan ne soit pas adoptée et que le nombre de passagers reste sous la barre des […] unités.

(250) Cependant, ainsi que cela a déjà été évoqué au considérant 234, la ville hanséatique de Lübeck a dû partir du postulat qu'Infratil attribuerait un risque plus élevé à la procédure de décision d'approbation du plan.

([1]) Voir le point 403 du XXIII rapport de la Commission européenne sur la politique de concurrence, 1993; section 4.2.3.1 de la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 262 du 19.7.2016, p. 1).

(251) En ce qui concerne le nombre de passagers, l'Allemagne affirme que Ryanair avait annoncé construire une base à l'aéroport de Lübeck pour autant que les pistes de décollage et d'atterrissage existantes soient prolongées, et que dans un tel cas, le nombre de passagers attendus par an était de […] unités.

(252) La Commission constate que le nombre effectif de passagers à l'aéroport de Lübeck n'a pas atteint ce seuil, mais qu'il a au contraire diminué entre 2005 et 2008, pour atteindre les 544 339 unités (voir le tableau 1). Elle observe à ce sujet que des circonstances comme les effets de la crise financière ne pouvaient pas encore être prévues en 2005 et peuvent expliquer un écart significatif entre le nombre de passagers attendu et le nombre de passagers effectif.

(253) Tant l'étude Ecorys commandée par la Commission que l'expertise demandée en 2005 par la ville hanséatique de Lübeck à Ernst & Young estiment la fréquentation en 2008 à […] passagers. Ce chiffre reposait sur l'hypothèse que la décision d'approbation du plan serait adoptée au premier semestre de 2008 et que les travaux de construction à l'aéroport de Lübeck seraient reportés jusqu'à la fin 2008.

(254) Sur la base de ces chiffres, la ville hanséatique de Lübeck aurait dû, moyennant un examen raisonnable, envisager la possibilité que le nombre de passagers n'atteigne pas le seuil de […] unités. Dans la mesure où l'atteinte de ce seuil constituait une condition de l'abandon de l'option de vente et où l'issue de la procédure d'approbation du plan était incertaine, il convenait de considérer que l'option de vente pourrait être exercée.

(255) Par conséquent, puisqu'il y avait lieu de s'attendre à l'exercice par Infratil de l'option de vente et qu'il existait donc un risque de pertes élevé, la Commission part du postulat qu'un opérateur privé n'aurait pas été en mesure de négocier un prix de vente plus élevé étant donné que l'opération n'aurait plus été rentable pour un investisseur potentiel.

(256) La Commission défend dès lors le point de vue selon lequel la décision de la ville hanséatique de Lübeck d'approuver un prix d'achat de […] EUR, avec les réductions convenues conformément au contrat de participation de 2005, est une décision fondée sur le plan économique.

(257) Ce résultat correspond aux constatations de l'expertise de Ernst & Young, dans laquelle les recettes de la vente de parts de FLG étaient estimées à environ […] EUR, et il avait donc été considéré que le prix convenu aurait été accepté également par un investisseur privé dans une situation comparable.

(258) Dans l'étude Ecorys, la valeur de marché des parts est estimée à un niveau bien plus élevé, de quelque […] EUR. Cette étude ne prend cependant pas en considération les risques financiers élevés auxquels Infratil est exposée en cas d'exercice de l'option de vente (voir les considérants 247 et 248). Ce risque est estimé à zéro dans l'étude Ecorys et il n'est donc pas intégré dans l'estimation du prix d'achat II. Les différents chiffres pris pour référence lors du calcul relatif aux investissements/CAPEX contribuent également à ce que les évaluations du risque des deux expertises soient divergentes.

(259) De plus, les estimations différentes en matière d'évolution du nombre de passagers conduisent également à ce que les résultats des expertises diffèrent considérablement l'un de l'autre.

(260) Dans ce contexte, la Commission arrive à la conclusion que le prix d'achat II visé par le contrat de participation de 2005 est conforme au marché et qu'aucun avantage économique n'a été accordé à Infratil.

7.3.1.2. **Conclusion sur la rentabilité de la transaction**

(261) Il ressort de l'appréciation ci-dessus de la mesure que la ville hanséatique de Lübeck avait devant elle trois possibilités: fermer l'aéroport, continuer à l'exploiter en subissant des pertes ou le vendre. En décidant de vendre l'aéroport de Lübeck, la ville hanséatique de Lübeck a pris la décision la plus favorable du point de vue économique. Il convient, lors de l'évaluation des conditions concrètes du contrat de participation de 2005, de tenir compte des interactions entre les deux scénarii (prix d'achat I et option de vente ainsi que prix d'achat II). Étant donné qu'il a été constaté que, dans une perspective ex ante, il apparaissait tout aussi possible que le prix d'achat II soit payé, d'une part, et que l'option de vente soit exercée, d'autre part, les risques qui en découlent pour les deux parties doivent être intégrés dans l'examen. En ce qui concerne, notamment, les pertes financières potentielles que l'exercice de l'option de vente aurait engendrées pour Infratil, la Commission estime improbable qu'un vendeur privé ait été en mesure, à la place de la ville hanséatique de Lübeck, de négocier un contrat plus favorable.

(262) La Commission parvient donc à la conclusion que la ville hanséatique de Lübeck s'est comportée comme un opérateur en économie de marché lors de la négociation du contrat de participation de 2005. Par conséquent, aucun avantage économique n'a été accordé à Infratil, de sorte que la mesure ne constitue pas une aide d'État.

7.3.2. ***La convention complémentaire de 2009 et la renégociation de l'option de vente — Reprise de pertes supplémentaires, investissements et autres coûts de FLG en 2009***

(263) Ainsi que cela a déjà été mentionné, les montants à payer pour l'option de vente conformément au contrat de participation de 2005 n'ont pas été modifiés par la convention complémentaire de 2009, mais cette convention prévoyait la reprise de pertes, d'investissements convenus et d'autres coûts liés à l'exploitation de l'aéroport de Lübeck en 2009, ce qui donnait lieu à un prix total de […] EUR pour l'option de vente (voir le considérant 90).

(264) Dans sa décision d'ouverture de 2012, la Commission avait ouvert la procédure au sujet de deux mesures distinctes, à savoir:

a) la reprise de pertes, d'investissements et d'autres mesures de FLG en 2009; et

b) la différence entre le prix de l'option de vente convenu en 2005 et le prix effectivement payé pour l'option de vente.

Sur la base des informations reçues, la Commission est cependant d'avis qu'il ne s'agit que d'une seule mesure, à savoir la convention complémentaire de 2009 entre la ville hanséatique de Lübeck et Infratil.

7.3.2.1. **Avantage**

(265) La question de savoir si le prix de l'option de vente visé par la convention complémentaire de 2009 contient un avantage économique pour Infratil dépend du respect du critère de l'opérateur en économie de marché. Afin de constater si la ville hanséatique de Lübeck a choisi, parmi les options disponibles, la plus favorable du point de vue financier, la Commission doit se replacer dans la situation d'un associé privé au moment de la conclusion de la convention ([1]).

(266) La Commission constate qu'après l'annonce par Infratil de son intention d'exercer l'option de vente, la ville hanséatique de Lübeck se trouvait face au choix suivant:

a) fermer l'aéroport; ou

b) chercher un nouvel exploitant privé et, dans l'intervalle,

— reprendre l'exploitation de l'aéroport, ou

— signer la convention complémentaire de 2009 afin qu'Infratil continue d'exploiter l'aéroport jusqu'à ce qu'un nouvel exploitant soit trouvé.

(267) En cas de fermeture de l'aéroport [option a)], la ville hanséatique de Lübeck aurait dû payer immédiatement le prix de l'option de vente, d'un montant de […] EUR (voir le considérant 238) et entamer la procédure de fermeture de l'aéroport, ce qui aurait généré des coûts supplémentaires (voir l'étude Berenberg présentée au tableau 9).

(268) Dans la première hypothèse de l'option b) (la ville hanséatique de Lübeck reprend l'exploitation de l'aéroport jusqu'à ce qu'un nouvel investisseur privé soit trouvé), la ville hanséatique de Lübeck aurait dû payer à Infratil le prix de l'option de vente fixé dans le contrat de participation de 2005 et couvrir tous les coûts de l'exploitation de l'aéroport jusqu'à ce qu'un nouvel investisseur soit trouvé. Si l'on se base sur le prix payé en 2009 pour l'option de vente (voir le tableau 3), les coûts des pertes d'exploitation, des investissements, de la procédure d'approbation du plan et de la procédure judiciaire auraient été, à eux seuls, de […] EUR. Jusqu'en octobre 2009 déjà, les coûts cumulés pour la ville hanséatique de Lübeck auraient atteint environ […] EUR (prix de l'option de vente visé par le contrat de participation de 2005, auquel s'ajoutent les coûts d'exploitation pour la période allant de novembre 2008 à octobre 2009).

(269) L'Allemagne a fait valoir qu'une vente de FLG à un nouvel investisseur privé aurait nécessité une autre procédure d'appel d'offres à l'échelle européenne et qu'une telle procédure durerait, selon les estimations, douze mois ou plus. La Commission constate qu'un entrepreneur privé aurait en effet tenu compte de la durée estimée de la procédure d'appel d'offres.

(270) La deuxième hypothèse de l'option b) était la signature de la convention complémentaire de 2009, afin de dissuader Infratil d'exercer l'option de vente avant le 22 octobre 2009. Si Infratil avait exercé l'option de vente en octobre 2009, la ville hanséatique de Lübeck aurait dû s'acquitter du prix de l'option de vente visé par la convention complémentaire de 2009. Étant donné que ce prix comprend le prix de l'option de vente visé par le contrat de participation de 2005 et les coûts supplémentaires de l'exploitation de l'aéroport en 2009, les coûts potentiels pour la ville hanséatique de Lübeck sont comparables aux coûts de la première hypothèse de l'option b).

([1]) Arrêt de la Cour de justice du 16 mai 2002, France/Commission («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, point 71.

(271) La convention complémentaire de 2009 était toutefois associée à un avantage pour la ville hanséatique de Lübeck: elle lui donnait le temps de préparer une nouvelle procédure d'appel d'offres pour trouver un nouvel investisseur. De même, un retrait immédiat d'Infratil aurait entraîné le risque que Ryanair réduise ses prestations à l'aéroport de Lübeck, ce qui aurait généré des coûts d'exploitation plus élevés dans le futur. La réduction des prestations de Ryanair aurait en outre pu avoir des répercussions négatives sur la procédure d'approbation du plan, car FLG justifiait la demande d'extension de l'aéroport en premier lieu par la croissance du segment des vols à bas coûts.

(272) Dans ce contexte, la Commission parvient à la conclusion que la ville hanséatique de Lübeck a effectué le choix le plus favorable en signant la convention complémentaire de 2009 et qu'elle s'est par conséquent comportée comme un opérateur en économie de marché.

7.3.2.2. **Conclusion**

(273) Une comparaison entre les différentes options et les coûts liés à chacune d'elles montre que la convention complémentaire de 2009 est conforme au principe de l'opérateur en économie de marché, car la signature de la convention représentait à ce moment l'option la plus intéressante au niveau des coûts et la plus viable sur le plan économique.

(274) Cette conclusion est étayée par le postulat, fondé, selon lequel la ville hanséatique de Lübeck n'aurait pas été en mesure de trouver un nouvel investisseur en 2009. Cela s'est confirmé a posteriori, puisqu'un nouvel investisseur n'a été trouvé qu'en 2012.

(275) De plus, les éléments du prix de l'option de vente correspondent à ceux visés par le contrat de participation de 2005, qui sont simplement étendus aux coûts générés durant l'année 2009. Tout comme le contrat de participation de 2005, la convention complémentaire de 2009 prévoit également un plafond pour les pertes d'exploitation et coûts d'investissements repris par la ville hanséatique de Lübeck.

(276) Sur la base de ces considérations, la Commission parvient à la conclusion qu'aucun avantage économique n'a été conféré à Infratil et que la mesure ne constituait donc pas une aide d'État.

7.4. *AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE EN FAVEUR DE RYANAIR*

7.4.1. ***Avantage commercial***

(277) Lorsqu'un aéroport bénéficie d'un financement public, l'existence d'une aide en faveur d'une compagnie aérienne peut en principe être exclue dès lors que les relations entre cet aéroport et cette compagnie aérienne sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché.

(278) Selon les lignes directrices de 2014 sur l'aviation ([1]), l'existence d'une aide en faveur d'une compagnie aérienne utilisant un aéroport déterminé peut en principe être exclue si le prix facturé pour les services aéroportuaires correspond au prix du marché (ci-après la «première approche»), ou s'il peut être démontré, au moyen d'une analyse ex ante — c'est-à-dire une analyse s'appuyant sur des informations qui étaient disponibles à la date de l'octroi de l'aide et des évolutions qui étaient prévisibles à cette même date — que l'accord entre l'aéroport et la compagnie aérienne entraînera, pour l'aéroport, un apport marginal positif aux recettes et fait partie d'une stratégie globale visant à rétablir la rentabilité, du moins à long terme (ci-après la «deuxième approche»).

(279) Dans le cas de la deuxième approche, il doit être vérifié si un opérateur en économie de marché prudent aurait considéré, à la date de la conclusion de l'accord, que celui-ci conduirait à un accroissement marginal de la rentabilité. Cela se mesure à la différence entre les recettes marginales attendues de l'accord (les recettes marginales sont celles qui seraient obtenues si l'accord est conclu, moins celles qui seraient obtenues sans la conclusion de l'accord) et les coûts marginaux attendus de l'accord (à savoir les coûts qui seraient générés en cas de conclusion de l'accord, moins ceux qui seraient générés sans accord), un taux d'actualisation approprié devant être appliqué au flux de trésorerie qui en résulte.

(280) En ce qui concerne la première approche (comparaison avec le «prix du marché»), la Commission est d'avis qu'il n'est pas possible actuellement de définir un élément de comparaison approprié aux fins de la fixation d'un prix de marché fidèle pour les services fournis par les aéroports ([2]). Elle considère dès lors que l'analyse ex ante de la rentabilité progressive est l'approche la plus adéquate pour apprécier les aéroports et les différentes compagnies aériennes.

([1]) Voir les lignes directrices de 2014 sur l'aviation, point 53.
([2]) Voir les lignes directrices de 2014 sur l'aviation, point 59.

(281) Il convient de remarquer que l'application du principe de l'opérateur en économie de marché peut être en principe utile sur la base d'un prix moyen sur d'autres marchés similaires, si un tel prix peut être calculé raisonnablement ou déduit d'autres indicateurs du marché. Dans le cas des services aéroportuaires, cette méthode est toutefois moins pertinente dans la mesure où la structure des coûts et des recettes varie souvent fortement d'un aéroport à un autre. Elle dépend notamment du stade de développement de l'aéroport, du nombre de compagnies aériennes opérant au départ/à destination de l'aéroport, des capacités disponibles en termes de transport de voyageurs, de l'état des infrastructures ou des investissements en lien avec celles-ci, du cadre réglementaire, variable d'un État membre à l'autre, ainsi que des dettes et obligations historiques de l'aéroport ([1]).

(282) De plus, la libéralisation du marché du transport aérien complexifie toute analyse strictement comparative. Dans le cas présent, il apparaît que les relations commerciales entre les aéroports et les compagnies aériennes ne reposent pas toujours exclusivement sur un barème des redevances publié. Au contraire, ces relations commerciales peuvent être très différentes. Elles comprennent le partage des risques relatifs au transport des passagers aériens ainsi que toutes les obligations économiques et financières afférentes, des systèmes d'incitations courants et la modification de la répartition du risque pendant la durée du contrat. Par conséquent, il n'est pas possible de comparer utilement les transactions concernées sur la base d'une redevance par aéronef ou d'une redevance par passager.

(283) De plus, l'application d'une valeur de référence ne constitue pas une méthode appropriée pour établir les prix du marché si les valeurs de référence utilisables n'ont pas été définies en tenant compte des considérations propres au marché ou si les prix existants sont considérablement faussés par des interventions publiques. Dans le secteur du transport aérien, il existe manifestement de telles distorsions, ainsi que cela est expliqué aux points 57 à 59 des lignes directrices de 2014 sur l'aviation:

> «Les aéroports publics sont traditionnellement considérés par les autorités publiques comme des infrastructures visant à faciliter le développement local, et non comme des entreprises exerçant des activités conformément aux règles du marché. Les tarifs pratiqués par ces aéroports sont donc généralement établis, non sur la base de considérations liées au marché, et notamment de perspectives de rentabilité ex ante satisfaisantes, mais en tenant compte pour l'essentiel de considérations de caractère social ou de politique régionale.
>
> Même si certains aéroports appartiennent au secteur privé ou sont gérés par celui-ci abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale, leurs tarifs peuvent être fortement influencés par ceux pratiqués par la majorité des aéroports bénéficiant de subventions publiques, les compagnies aériennes tenant compte des tarifs de ces derniers dans leurs négociations avec les aéroports privés ou gérés par des opérateurs privés.
>
> Dans ces circonstances, la Commission doute sérieusement qu'il soit actuellement possible de définir un élément de comparaison approprié aux fins de la fixation d'un prix de marché fidèle pour les services fournis par les aéroports. Cette situation peut changer ou évoluer […]» ([2])

(284) De plus, les juridictions de l'Union ont constaté que l'utilisation de valeurs de référence relatives au secteur concerné ne constitue qu'un instrument analytique parmi d'autres en vue de déterminer si un bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'il n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché ([3]). La Commission peut, certes, procéder selon cette méthode, mais elle n'y est pas obligée si, comme dans le cas présent, la méthode en question n'est pas appropriée.

(285) Ryanair a défendu essentiellement le point de vue selon lequel le principe de l'opérateur en économie de marché peut être appliqué si la comparaison se fait avec les accords commerciaux d'autres aéroports européens. C'est ainsi qu'elle a confronté les redevances qu'elle avait payées, notamment, aux aéroports de Bournemouth, Knock, Maastricht, Nîmes et Prestwick avec celles qui doivent être payées à l'aéroport de Lübeck en vertu des conventions passées. Il n'a pas été vérifié dans le cadre de l'étude si les aéroports retenus pour la comparaison remplissent toutes les conditions mentionnées dans les lignes directrices de 2014 sur l'aviation, étant donné que seuls le volume du trafic, le type de trafic et la prospérité de la zone avoisinante ([4]) étaient examinés.

(286) Après avoir comparé, dans sa décision d'ouverture de 2012, les redevances fixées dans les conventions accessoires de mars et octobre 2010 avec les redevances à l'aéroport de Hambourg, la Commission a eu des doutes quant à la conformité des redevances établies dans les conventions accessoires avec le marché. La Commission constate que le volume de trafic est significativement moins élevé à Lübeck qu'à l'aéroport de Hambourg. L'aéroport de Hambourg est celui qui connaît le volume de trafic le plus important en Allemagne du Nord. Il est utilisé pour

([1]) Voir la décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 12/2008 — Slovaquie — Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair (JO L 27 du 1.2.2011, p. 24), considérants 88 et 89.
([2]) Voir les lignes directrices de 2014 sur l'aviation, points 57 à 59.
([3]) Concernant l'utilisation de taux de référence pour ce qui est du rendement (par opposition à la fixation des prix) dans le secteur concerné, voir l'arrêt du Tribunal du 3 juillet 2014, Espagne et Ciudad de la Luz/Commission, affaires jointes T-319/12 et T-321/12, ECLI:EU:T:2014:604, point 44.
([4]) Pour les autres indicateurs, voir les lignes directrices de 2014 sur l'aviation, point 60.

tous les secteurs du transport aérien, tandis que celui de Lübeck s'était spécialisé dans les vols à bas coûts, qui nécessitent moins de comptoirs d'enregistrement et d'installations pour voyageurs en transit, ne requièrent aucun bus, exigent moins de personnel et d'équipements pour la manutention des bagages et moins de personnel de nettoyage, et dans lesquels le temps au sol des avions est plus court. Par conséquent, l'aéroport de Hambourg n'est pas comparable dans une mesure suffisante à l'aéroport de Lübeck.

(287) Compte tenu de ces considérations, la Commission défend l'avis que, dans le cas présent, il y a lieu d'utiliser l'approche recommandée dans les lignes directrices de 2014 sur l'aviation pour l'application du principe de l'opérateur en économie de marché aux relations commerciales entre aéroports et compagnies aériennes, c'est-à-dire l'analyse ex ante de l'augmentation progressive de la rentabilité ([1]).

(288) Cette approche se justifie par le fait qu'un exploitant aéroportuaire peut avoir un intérêt objectif à la conclusion d'une transaction avec une compagnie aérienne s'il peut être raisonnablement attendu que ses bénéfices seront davantage accrus (ou ses pertes davantage diminuées) par cette transaction que dans le scénario inverse, sans la transaction, indépendamment de toute comparaison avec les conditions commerciales qui sont offertes aux compagnies aériennes par d'autres exploitants aéroportuaires, et des conditions que l'exploitant aéroportuaire offre à d'autres compagnies aériennes.

(289) En outre, pour exclure que l'avantage résultant d'une aide convenue en faveur de l'exploitant aéroportuaire soit reporté sur une compagnie aérienne déterminée, les infrastructures aéroportuaires doivent être accessibles à toutes les compagnies aériennes et ne peuvent pas être réservées à une compagnie déterminée.

(290) Dans ce contexte, la Commission constate de surcroît que la différenciation des prix est une pratique commerciale courante. Une telle politique des prix différenciée devrait cependant être justifiée du point de vue commercial.

(291) De l'avis de la Commission, les accords conclus entre des compagnies aériennes et un aéroport sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché si, selon une observation ex ante, ils constituent un apport marginal à la rentabilité de l'aéroport. Ce dernier doit démontrer que, lorsqu'il passe un accord avec une compagnie aérienne (contrat individuel ou régime général de redevances aéroportuaires, par exemple), il est à même de supporter la totalité des coûts générés par l'accord pendant toute la durée d'application de cet accord, en dégageant une marge bénéficiaire raisonnable sur la base de perspectives satisfaisantes à moyen terme ([2]).

(292) Afin d'apprécier si un accord conclu par un gestionnaire d'aéroport avec une compagnie aérienne est conforme au principe de l'opérateur en économie de marché, il convient de tenir compte tant des recettes escomptées générées par les activités non aéronautiques, en liaison avec l'activité de la compagnie aérienne, que des redevances aéroportuaires, nettes de toutes réductions, aides à la commercialisation ou incitations. Il faut également prendre en compte tous les coûts marginaux escomptés supportés par l'aéroport en liaison avec l'activité de la compagnie aérienne dans cet aéroport. Ces coûts marginaux peuvent englober toutes les catégories de dépenses ou d'investissements, telles que l'embauche de personnel supplémentaire, les frais d'équipement et les coûts d'investissements résultant de la présence de la compagnie aérienne dans l'aéroport ([3]).

(293) En revanche, selon une pratique décisionnelle constante de la Commission, les coûts que l'aéroport aurait à supporter en tout état de cause, indépendamment de l'accord avec la compagnie aérienne, ne devraient pas être inclus dans l'examen du respect de l'opérateur en économie de marché ([4]).

(294) Selon l'arrêt Charleroi ([5]), la Commission a l'obligation de tenir compte, dans l'évaluation des mesures litigieuses en cause, de tous les éléments pertinents et de leur contexte; autrement dit, dans le cas présent, la Commission doit étudier les effets attendus pour FLG du contrat avec Ryanair et tenir compte à cet égard de tous les éléments pertinents des mesures concernées.

(295) 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» ([6]).

([1]) Voir les lignes directrices de 2014 sur l'aviation, points 59 et 63.
([2]) Voir les lignes directrices de 2014 sur l'aviation, point 63.
([3]) Voir les lignes directrices de 2014 sur l'aviation, point 64.
([4]) Voir les lignes directrices de 2014 sur l'aviation, point 64; la décision (UE) 2015/1226 de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN) mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services (JO L 201 du 30.7.2015, p. 48); la décision (UE) 2015/1584 de la Commission du 1er 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 (JO L 250 du 25.9.2015, p. 38), et la décision (UE) 2016/2069 de la Commission du 1er octobre 2014 concernant les mesures SA.14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de Brussels South Charleroi Airport et Ryanair (JO L 325 du 30.11.2016, p. 63).
([5]) Arrêt du Tribunal du 17 décembre 2008, Ryanair/Commission («Charleroi»), T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, point 59.
([6]) Arrêt de la Cour de justice du 16 mai 2002, France/Commission («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, point 71.

(296) Aux fins de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché, la Commission doit se référer à la période à laquelle la convention a été conclue. Dans son appréciation, la Commission doit en outre se baser sur les informations et hypothèses dont disposait FLG au moment de la conclusion de la convention.

7.4.2. ***Application du principe de l'opérateur en économie de marché au contrat de 2000***

7.4.2.1. **Observations liminaires**

(297) Air Berlin a qualifié de non rentables les conventions entre Ryanair et l'aéroport de Lübeck, en soulignant que les pertes de FLG n'avaient cessé de croître après l'arrivée de Ryanair (tableau 8). Dans la mesure où seules Ryanair et Wizz Air opéraient des vols réguliers au départ de cet aéroport, Air Berlin en a conclu que ces deux compagnies aériennes étaient responsables des pertes de FLG.

(298) La Commission constate quant à elle, que, même si un rapport significatif peut être démontré entre le nombre de passagers de Ryanair à l'aéroport de Lübeck et les pertes de FLG, une corrélation entre des volumes de passagers et des pertes économiques ne signifie pas nécessairement que les pertes soient imputables aux opérations de Ryanair. Selon les données fournies par l'Allemagne, plus de […] % des pertes subies entre 2000 et 2005 étaient dues aux investissements nécessaires pour adapter l'aéroport au nombre accru de passagers. Ces investissements étaient indispensables pour maintenir la valeur de l'aéroport dans le cas d'une privatisation éventuelle et pour garantir son attractivité pour de nouvelles compagnies aériennes.

(299) De plus, il convient de rappeler que, lors du test de l'opérateur en économie de marché, la situation déterminante est celle qui précède les événements ou mesures concernés. Selon la jurisprudence de la Cour, le comportement de l'investisseur privé, auquel doit être comparée l'intervention de l'investisseur public poursuivant des objectifs de politique économique, n'est pas nécessairement celui de l'investisseur ordinaire plaçant des capitaux en vue de leur rentabilisation à plus ou moins court terme; il peut au contraire être également guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme ([1]). Même si un aéroport a enregistré des pertes durant la période où Ryanair était présente, il est possible qu'un contrat entre un aéroport et une compagnie aérienne promette, ex ante, des bénéfices marginaux.

(300) La Commission constate finalement que, dans le cadre de cet examen, Ecorys a été chargée d'établir un rapport sur la rentabilité du contrat de 2000 entre la ville hanséatique de Lübeck et Ryanair ([2]). Le rapport se basait toutefois sur une approche s'appuyant sur les coûts totaux, au lieu d'une approche s'appuyant sur les coûts marginaux, et il n'en a dès lors pas été tenu compte dans la présente appréciation.

7.4.2.2. **Évaluation des coûts et des recettes marginaux**

(301) En vue de l'appréciation du contrat, un opérateur en économie de marché aurait analysé la période à partir de la signature du contrat, c'est-à-dire après le 29 mai 2000. Pour la fin de cette période, il aurait choisi l'échéance du contrat de 2000, à savoir le 31 mai 2010.

(302) Lors de l'évaluation du contrat en cause, il convient d'examiner, compte tenu des constats énoncés aux considérants 282 à 301, tant la question de la nature d'aide d'État de ce contrat que celle du montant de l'aide éventuelle, sur la base de la situation au moment de sa signature ainsi que des informations disponibles et des évolutions prévisibles à l'époque.

(303) Au moment des négociations sur le contrat, FLG partait du postulat que l'activité commerciale de Ryanair à l'aéroport de Lübeck entraînerait un accroissement du nombre de passagers et donc des recettes générées par les activités non aéronautiques, une extension de ces activités non aéronautiques, de même qu'une attractivité accrue de l'aéroport en vue de l'installation d'autres compagnies aériennes. Bien que, dans les années précédant le contrat, FLG ait enregistré des pertes, elle s'attendait à ce que l'activité commerciale de Ryanair à l'aéroport produise des bénéfices modérés à moyen et long terme.

(304) L'Allemagne a fourni des chiffres sur l'augmentation initialement attendue du volume de passagers et sur les coûts et recettes marginaux attendus (avec des estimations pour le cas le plus favorable et le cas le plus défavorable).

([1]) Arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1991, République italienne/Commission (Alfa Romeo), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142.
([2]) Le rapport a été mentionné précédemment, au point 7.3.1.1, en lien avec la rentabilité du contrat entre la ville hanséatique de Lübeck et Infratil.

(305) Un opérateur en économie de marché attendrait raisonnablement les recettes marginales suivantes du contrat:

a) recettes accrues des activités aéronautiques, provenant des redevances par passager et par atterrissage payées par Ryanair; et

b) recettes accrues des activités non aéronautiques, comme les redevances de stationnement, les magasins en franchise ou les magasins exploités directement.

(306) En application de l'approche de la «caisse unique», la Commission estime qu'il y a lieu de tenir compte des recettes de l'aéroport provenant aussi bien des activités aéronautiques que des activités non aéronautiques ([1]).

(307) Sur la base des redevances fixées dans le contrat de 2000, l'aéroport escomptait, selon l'Allemagne, des recettes moyennes des activités aéronautiques de […] EUR par passager. Les recettes des activités non aéronautiques étaient estimées par FLG à […] % des recettes provenant des activités aéronautiques.

(308) Un opérateur en économie de marché attendrait raisonnablement les coûts marginaux suivants du contrat:

a) coûts d'exploitation marginaux résultant directement du contrat avec Ryanair;

b) coûts des services de commercialisation;

c) coûts d'investissements directement liés au contrat avec Ryanair.

(309) Selon les informations fournies par l'Allemagne, FLG a dû embaucher du personnel supplémentaire pour faire face à l'accroissement attendu du nombre de passagers. FLG s'attendait à des coûts d'exploitation et de personnel marginaux de […] EUR par passager.

(310) Sur la base du contrat de 2000, FLG attendait, pour la période 2000-2012, des coûts de commercialisation marginaux de […] EUR dans le cas le plus favorable et de […] EURdans le cas le plus défavorable.

(311) S'agissant des coûts d'investissement, l'Allemagne a expliqué que les infrastructures aéroportuaires existaient déjà avant que le contrat soit conclu avec Ryanair et que l'exploitation initialement prévue de Ryanair au départ de l'aéroport ne nécessitait pas des investissements supplémentaires dans ces infrastructures.

(312) L'Allemagne a fourni des présentations ci-après concernant les recettes et les coûts d'exploitation dans le cas le plus favorable (tableau 11) et dans le cas le plus défavorable (tableau 12):

Tableau 11

Coûts et recettes — Cas le plus favorable

Année	Passagers	Recettes des activités aéronautiques	Recettes des activités non aéronautiques	Coûts d'exploitation
2000	[…]	[…]	[…]	[…]
2001	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]
2003	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Voir les lignes directrices de 2014 sur l'aviation, point 64.

Année	Passagers	Recettes des activités aéronautiques	Recettes des activités non aéronautiques	Coûts d'exploitation
2010	[…]	[…]	[…]	[…]
2011	[…]	[…]	[…]	[…]
2012	[…]	[…]	[…]	[…]
Total	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

Tableau 12

Coûts et recettes — Cas le plus défavorable

Année	Passagers	Recettes des activités aéronautiques	Recettes des activités non aéronautiques	Coûts d'exploitation
2000	[…]	[…]	[…]	[…]
2001	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]
2003	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]
2011	[…]	[…]	[…]	[…]
2012	[…]	[…]	[…]	[…]
Total	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

(313) FLG escomptait des répercussions financières positives de la convention de 2000 avec Ryanair. Le tableau 13 réunit les recettes des activités aéronautiques et non aéronautiques, les coûts pouvant être directement imputés aux opérations de Ryanair à l'aéroport ainsi que les coûts de commercialisation.

Tableau 13

Analyse de rentabilité ex ante

Évaluation de la rentabilité	Cas le plus favorable (en EUR)	Cas le plus défavorable (en EUR)
Recettes des activités aéronautiques	[…]	[…]
Recettes des activités non aéronautiques	[…]	[…]
Coûts d'exploitation	[…]	[…]
Coûts de commercialisation	[…]	[…]
Total	**[…]**	**[…]**

(314) Dans le scénario du cas le plus favorable, l'Allemagne a arrondi le nombre de passagers à […]; ceci a conduit à des recettes des activités aéronautiques d'un montant de […] EUR. Le scénario du cas le plus défavorable table sur un total de […] passagers, ce qui donne lieu à des recettes des activités aéronautiques d'un montant de […] EUR. Étant donné que les recettes des activités non aéronautiques devraient s'élever, selon les hypothèses, à […] % des recettes des activités aéronautiques, les recettes des activités non aéronautiques ont été évaluées à […] EUR dans le cas le plus favorable et à […] EUR dans le cas le plus défavorable. De plus, les coûts d'exploitation ont été calculés à un total de […] EUR dans le cas le plus favorable et de […] EUR dans le cas le plus défavorable. Les coûts de commercialisation n'ont pas été calculés par passager, mais estimés, à un total de […] EUR dans le cas le plus favorable et de […] EUR dans le cas le plus défavorable.

(315) Le tableau 13 montre que, selon les estimations, les recettes du contrat de 2000 devaient dépasser les coûts de celui-ci, ce qui aurait conduit à un excédent de […] EUR dans le cas le plus favorable et de […] EUR dans le cas le plus défavorable.

(316) La Commission juge convaincante l'approche de l'Allemagne. Les recettes estimées des activités aéronautiques s'appuyaient sur les conditions du contrat avec Ryanair de 2000. L'estimation des recettes des activités non aéronautiques à […] % des recettes des activités aéronautiques devrait correspondre aux calculs généraux déterminants appliqués dans d'autres aéroports (voir le tableau 6). De même, l'hypothèse de besoins accrus en personnel en cas d'augmentation du volume de passagers apparaît raisonnable.

(317) Les investissements pour l'extension de l'aéroport de Lübeck n'étaient pas faits «sur mesure» pour Ryanair, mais pouvaient bénéficier à d'autres compagnies aériennes. C'est pourquoi il n'était pas nécessaire de compter les coûts d'investissement dans les coûts marginaux du contrat avec Ryanair. Ainsi que l'Allemagne l'a souligné, FLG s'est continuellement efforcée d'attirer d'autres compagnies aériennes et ses efforts ont d'ailleurs été récompensés (par exemple avec Wizz Air). De plus, d'après l'Allemagne, l'aéroport a tenté d'entrer en négociation avec Air Berlin, en vain.

(318) L'Allemagne a fait valoir qu'une augmentation considérable du volume de passagers était indispensable pour le succès de la privatisation de l'aéroport de Lübeck. La Commission accepte que des investissements soient réalisés pour préparer l'aéroport de Lübeck à un volume accru de passagers ([1]).

(319) Cependant, dans le contrat de 2000, FLG n'était pas tenue de réaliser des investissements ([2]). FLG aurait pu respecter ses obligations découlant de ce contrat sans investir dans l'extension de l'aéroport.

(320) Pour ces motifs, la Commission parvient à la conclusion qu'il était justifié de ne pas imputer les investissements dans l'aéroport de Lübeck aux conventions avec Ryanair de 2010.

(321) Après une analyse des données fournies par l'Allemagne, la Commission est toutefois en désaccord sur un point, et elle procède dès lors à un changement. Dans le contrat de 2000, il est convenu que celui-ci prend fin le 30 mai 2010. Dans le calcul de la rentabilité marginale de ce contrat, l'Allemagne a également tenu compte des coûts et recettes marginaux des années 2011 et 2012. Or, la Commission estime qu'il est légitime de ne prendre en considération que les coûts et recettes marginaux générés pendant la durée du contrat. Eu égard à cette modification nécessaire, la Commission a procédé à sa propre analyse. S'appuyant sur le calcul de la rentabilité marginale effectué par l'Allemagne, elle a donc dû adapter ce calcul, ce qui donne les chiffres suivants dans les tableaux 14, 15 et 16:

Tableau 14

Coûts et recettes — Cas le plus favorable

Année	Passagers	Recettes des activités aéronautiques	Recettes des activités non aéronautiques	Coûts d'exploitation
2000	[…]	[…]	[…]	[…]
2001	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]
2003	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Voir la décision (UE) 2015/1226.
([2]) Décision (UE) 2015/1584.

Année	Passagers	Recettes des activités aéronautiques	Recettes des activités non aéronautiques	Coûts d'exploitation
2004	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]
Total	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

Tableau 15

Coûts et recettes — Cas le plus défavorable

Année	Passagers	Recettes des activités aéronautiques	Recettes des activités non aéronautiques	Coûts d'exploitation
2000	[…]	[…]	[…]	[…]
2001	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]
2003	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]
Total	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

Tableau 16

Analyse de rentabilité ex ante

Évaluation de la rentabilité	Cas le plus favorable (en EUR)	Cas le plus défavorable (en EUR)
Recettes des activités aéronautiques	[…]	[…]
Recettes des activités non aéronautiques	[…]	[…]
Coûts d'exploitation	[…]	[…]
Coûts de commercialisation	[…]	[…]
Total	**[…]**	**[…]**

(322) La Commission a exclu les recettes et coûts d'exploitation attendus pour 2011 et 2012, étant donné que le contrat de 2000 devait déjà être éteint (voir les tableaux 14 et 15). Au lieu de quoi, elle s'est appuyée sur les recettes et coûts d'exploitation attendus pour les années 2000 à 2010, qui sont présentés dans le tableau 16 ci-après. Eu égard aux coûts de commercialisation, la Commission a calculé les coûts moyens par passager dans le cas le plus favorable et le cas le plus défavorable, en se basant sur les données fournies par les autorités allemandes. Elle a ensuite multiplié la valeur moyenne par passager par le volume de passagers attendu pour les années 2000 à 2010, ce qui donne une valeur estimée des coûts de commercialisation de […] EUR dans le cas le plus favorable et de […] EUR dans le cas le plus défavorable (tableau 16).

(323) Même si, dans le cadre de l'analyse ex ante de FLG présentée par l'Allemagne, les paiements futurs n'ont pas été calculés sur la base des prix à la date de la conclusion du contrat, il ressort clairement des chiffres que le contrat paraissait rentable selon les prévisions.

(324) Parallèlement aux données transmises par l'Allemagne, Oxera a présenté une analyse de rentabilité du contrat de 2000 ([1]). Pour son analyse, Oxera a utilisé, selon les possibilités, des données concrètes, c'est-à-dire les coûts et recettes de la période précédant la conclusion du contrat, pour en tirer des hypothèses sur les attentes de FLG au moment de la conclusion du contrat. Pour ce faire, Oxera a pris les chiffres réels du volume de passagers jusqu'à la date de la conclusion du contrat. Le calcul des recettes des activités aéronautiques et des coûts de commercialisation est basé sur les redevances et paiements visés par le contrat de 2000. Pour le calcul des recettes des activités non aéronautiques et des coûts d'exploitation, Oxera a utilisé les chiffres réels de la période suivant la conclusion du contrat.

(325) La valeur actuelle nette («VAN») du contrat de 2000 avec Ryanair a été estimée à […] EUR. Il a dès lors été escompté que la convention était rentable.

(326) Oxera a calculé la VAN sans attribuer les coûts d'investissements au contrat de 2000. Cela correspond au constat de la Commission (voir les considérants 316 à 320) selon lequel les investissements effectués à l'aéroport de Lübeck ne devaient pas être imputés au contrat de 2000.

(327) La Commission observe que, pour le calcul du volume de passagers, des recettes des activités aéronautiques et des redevances de marketing, Oxera s'est basée sur des données ex ante disponibles, mais que pour le calcul des recettes des activités non aéronautiques et des coûts d'exploitation, elle s'est basée sur des données ex post. Selon ce qu'elle a elle-même indiqué, Oxera n'avait pas accès aux prévisions ex ante des recettes des activités non aéronautiques et des coûts d'exploitation. La Commission constate que seuls les recettes et coûts que l'aéroport avait pronostiqués au moment d'un contrat avec une compagnie aérienne peuvent être pris en considération lorsqu'il doit être évalué si le contrat était compatible avec le principe de l'opérateur en économie de marché. Une évaluation reposant en partie sur des données ex post peut toutefois être utile pour avoir la confirmation des hypothèses sur lesquelles reposent les estimations des coûts et recettes. Les données ex ante reconstituées par Oxera concernant les recettes des activités aéronautiques ([…] EUR) se situent en effet entre celles des prévisions de l'Allemagne concernant FLG pour le cas le plus favorable ([…] EUR) et le cas le plus défavorable ([…] EUR). Les données ex ante reconstituées par Oxera concernant les coûts de commercialisation ([…] EUR) sont même inférieures à celles que l'Allemagne a présentées: FLG avait en effet tablé sur des coûts de commercialisation totaux de […] EUR dans le cas le plus favorable, et de […] dans le cas le plus défavorable. Il se confirme donc que les prévisions de FLG étaient suffisamment prudentes.

7.4.3. ***Conclusion***

(328) Il ressort des informations présentées par l'Allemagne que FLG pouvait attendre un résultat marginal positif du contrat de 2000. Les hypothèses sur lesquelles cette attente repose semblent être raisonnables. Ceci est étayé par le fait que l'augmentation attendue du volume de passagers a été dépassée par son augmentation réelle durant la période 2000-2005. Si la croissance du volume de passagers est restée limitée, cela est dû pour l'essentiel au fait que la décision d'approbation du plan n'a pas été adoptée, ce qui a rendu impossible toute extension de l'aéroport. Cela n'était pas prévisible au moment de la conclusion du contrat. Les attentes de FLG sont étayées par l'étude d'Oxera.

(329) Il aurait dès lors été plus raisonnable d'attendre que le contrat de 2000 avec Ryanair soit marginalement rentable pour FLG. Par conséquent, un opérateur en économie de marché prudent aurait également conclu le contrat puisque, d'un point de vue *ex ante*, il aurait contribué de manière marginale à la rentabilité de l'aéroport. En raison de sa contribution positive certaine, le contrat de 2000 peut être considéré comme faisant partie d'une stratégie globale de l'aéroport visant à atteindre une rentabilité au moins à long terme.

([1]) Rapport d'Oxera intitulé «Lübeck airport — Economic MEOP Assessment» (Aéroport de Lübeck — Expertise économique relative au principe de l'opérateur en économie de marché) du 1er septembre 2014.

(330) Le contrat de 2000 entre FLG et Ryanair n'est donc associé à aucun avantage économique dont n'aurait pas bénéficié Ryanair dans des conditions de marché normales. C'est pourquoi ce contrat ne peut être qualifié d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Ce constat ne préjuge pas de l'examen de la question de savoir si les conventions de 2010 s'accompagnent d'une aide d'État en faveur de Ryanair.

7.5. *REDEVANCES POUR LE DÉGIVRAGE D'AVIONS*

7.5.1. ***Sélectivité***

(331) Pour tomber sous le coup de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, une aide accordée par un État doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions». Par conséquent, seules les mesures qui favorisent des entreprises de manière sélective répondent à la notion d'aide.

(332) Selon la jurisprudence des juridictions de l'Union, il y a lieu de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, une mesure étatique est de nature à favoriser «certaines entreprises ou certaines productions» par rapport à d'autres, lesquelles se trouveraient, au regard de l'objectif poursuivi par ledit régime, dans une situation factuelle et juridique comparable. Une mesure qui fait la distinction entre des entreprises se trouvant dans une situation comparable est manifestement sélective. Si une mesure a priori sélective est justifiée par la nature ou l'économie générale du système, elle ne sera pas considérée comme sélective et n'entrera donc pas dans le champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ([1]).

(333) La Commission doit dès lors procéder à une analyse en trois temps: en premier lieu, il convient de définir le système de référence. En second lieu, il y a lieu de déterminer si une mesure donnée constitue une dérogation à ce système dès lors qu'elle introduit des différenciations entre opérateurs économiques se trouvant, au regard des objectifs intrinsèques du système, dans une situation factuelle et juridique comparable. S'il y a dérogation (donc, si la mesure est, a priori, sélective), il convient d'établir, dans un troisième temps, si la dérogation est justifiée par la nature ou l'économie générale du système (de référence).

(334) En l'espèce, la Commission a ouvert la procédure formelle d'examen pour le dégivrage d'avions.

(335) Elle doit donc établir tout d'abord sur quel régime s'appuient les redevances concernées. Ainsi que la Commission le constate, les redevances applicables sont fixées dans un régime de redevances particulières. Ce régime de redevances particulières ne fait pas partie du barème général des redevances pour l'utilisation des infrastructures, même s'il partage certaines caractéristiques avec ce dernier: il détaille les prix de certains services que l'aéroport fournit aux compagnies aériennes, ainsi que les prix du matériel nécessaire pour ces services. Il vaut pour toutes les compagnies aériennes qui utilisent l'aéroport. Il est mis à jour régulièrement, à distance de quelques années, afin de tenir compte de l'évolution des prix de ces services particuliers. Seul l'aéroport est habilité à adopter le régime des redevances particulières.

(336) Dans son arrêt sur l'aéroport de Lübeck, la Cour a constaté que le barème des redevances de 2006 devait être le cadre de référence pertinent ([2]). Compte tenu des similitudes entre le barème général des redevances et le régime des redevances particulières, la Commission parvient à la conclusion que ce régime des redevances particulières à l'aéroport de Lübeck doit être considéré comme le cadre de référence sur la base duquel les redevances pour le dégivrage d'avions doivent être évaluées.

(337) Deuxièmement, la Commission doit analyser si ce régime de redevances particulières introduit des différenciations entre opérateurs économiques se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable. Le régime de redevances particulières s'applique à l'ensemble des compagnies aériennes qui utilisent l'aéroport. Il ne fait pas de distinction entre les compagnies aériennes en ce qui concerne les prestations de dégivrage. Les mêmes redevances s'appliquent à chaque avion traité pour le dégivrage à l'aéroport de Lübeck; ces redevances sont calculées sur base du poids au décollage et des quantités utilisées de liquide de dégivrage et d'eau chaude. Les redevances pour services de dégivrage à l'aéroport de Lübeck ne constituent donc pas une dérogation au système de référence puisqu'aucune distinction n'est pratiquée entre les compagnies aériennes qui utilisent l'aéroport. La Commission est donc d'avis que les redevances de dégivrage ne sont manifestement pas sélectives.

([1]) Arrêt du Tribunal du 7 mars 2012, British Aggregates Association/Commission, T-210/02 RENV, ECLI:EU:T:2012:110, points 82 et 83; arrêt de la Cour de justice du 15 novembre 2011, Commission et Espagne/Government of Gibraltar et Royaume-Uni, affaires jointes C-106/09 P et C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, points 74 et 75; arrêt de la Cour de justice du 14 janvier 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, points 54 et 55.

([2]) Arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2016, Commission/Ville hanséatique de Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, point 62.

(338) Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner si les redevances sont justifiées par la nature ou l'organisation interne du cadre de référence.

7.5.2. ***Conclusion***

(339) Les redevances pour le dégivrage d'avions ne doivent dès lors pas être qualifiées d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

8. **CONCLUSION**

(340) Il n'est pas nécessaire d'adopter une décision constatant si des aides d'État éventuelles au profit de FLG constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et, si tel est le cas, si elles peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur. La personne morale FLG n'existe plus et a cessé son activité économique. Même s'il existait une continuité économique entre FLG et Yasmina, le remboursement de l'aide ne pourrait plus être réclamé à Yasmina puisque celle-ci a été dissoute et que ses actifs ont été vendus dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité selon le droit allemand, sous le contrôle d'un juge.

(341) La vente des parts de FLG à Infratil en 2005 n'a procuré aucun avantage à Infratil puisque la ville hanséatique de Lübeck s'est comportée comme un opérateur en économie de marché lors de la vente des parts. La renégociation de l'option de vente en 2009 et la reprise d'autres pertes ainsi que de coûts d'investissement et autres, visée par le contrat complémentaire de 2009, n'ont pas procuré d'avantage non plus à Infratil. Dans ce contexte également, la ville hanséatique de Lübeck a agi comme un opérateur en économie de marché.

(342) Selon la perspective ex ante, le contrat de 2000 entre FLG et Ryanair aurait contribué à la rentabilité de l'aéroport. Par conséquent, un opérateur en économie de marché aurait conclu ce contrat, de sorte qu'il n'a procuré aucun avantage à Ryanair.

(343) Les redevances pour les services de dégivrage à l'aéroport de Lübeck n'ont manifestement pas de caractère sélectif,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Dans la mesure où FLG a cessé toute activité économique et où la récupération d'aides n'est plus possible, il n'est pas nécessaire d'adopter une décision établissant si des aides d'État éventuelles en faveur de FLG constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et peuvent, dans cette hypothèse, être déclarées compatibles avec le marché intérieur.

Article 2

La vente de 90 % des parts de FLG à Infratil et les conditions de l'option de vente renégociées en 2009 ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 3

Le contrat de 2000 entre Ryanair et l'aéroport de Lübeck ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 4

Les redevances pour le dégivrage d'avions ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 5

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

Fait à Bruxelles, le 7 février 2017.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission