DÉCISION DE LA COMMISSION (UE) 2018/1276

du 22 février 2018

concernant l'aide d'État SA.31149 (2012/C) — Allemagne

Aide d'état présumée en faveur de Ryanair

[notifiée sous le numéro C(2018) 1034]

(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,

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

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ([1]), et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 10 juillet 2007 (ci-après la «décision d'ouverture de 2007»), la Commission a fait part à l'Allemagne de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE en ce qui concerne le financement de l'aéroport de Lübeck, les relations financières entre la ville hanséatique de Lübeck et Infratil Limited (ci-après «Infratil»), ainsi que les relations financières entre l'aéroport et la compagnie aérienne Ryanair. La procédure formelle d'examen a été enregistrée sous le numéro SA.21877 (C 24/2007). Un rectificatif de la décision d'ouverture de 2007 a été adopté le 24 octobre 2007.

(2) La décision d'ouverture de 2007 a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 29 novembre 2007 ([2]). Le rectificatif a été publié le 7 décembre 2007 ([3]). 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 leur publication.

(3) Le 28 janvier 2009, la Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung eV (ci-après «SGF») ([4]) a transmis une plainte dans l'affaire SA.21877. Cette plainte a été enregistrée sous le numéro SA.27585.

(4) 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 Flughafen Lübeck GmbH (ci-après «FLG») et à Infratil. La plainte a été enregistrée sous le numéro SA.31149.

(5) Par lettre du 22 février 2012 (ci-après la «décision d'ouverture de 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 ([5]).

(6) La décision d'ouverture de 2012 a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 10 août 2012 ([6]). 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 leur publication.

([1]) JO C 241 du 10.8.2012, p. 56.
([2]) JO C 287 du 29.11.2007, p. 27.
([3]) JO C 295 du 7.12.2007, p. 29.
([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).
([5]) 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.
([6]) Décision de la Commission du 22 février 2012 concernant les aides d'État SA.27585 et SA.31149 (2012/C) (ex NN/2011, ex CP 31/2009 et CP 162/2010) – Aides d'État présumées en faveur de l'aéroport de Lübeck, d'Infratil et des compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Lübeck (Ryanair, Wizz Air et d'autres) – Allemagne – Invitation à présenter des observations conformément à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE (JO C 241 du 10.8.2012, p. 56).

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

(8) Le 7 février 2017, la Commission a adopté une décision définitive dans les affaires SA.21877 et SA.27585, ainsi que sur l'aide d'État SA.31149 ([1]). S'agissant des possibles aides d'État en faveur de Ryanair, la décision de la Commission a exclusivement examiné le contrat conclu entre l'exploitant aéroportuaire et Ryanair en 2000. La Commission indiquait qu'à la date de la décision, elle ne disposait pas d'informations suffisantes afin de pouvoir vérifier si des contrats conclus ultérieurement, notamment ceux de 2010, représentaient des aides d'État en faveur de Ryanair. C'est pourquoi elle statuerait sur ces contrats dans une décision séparée ([2]).

(9) Une demande d'information concernant deux conventions accessoires conclues entre FLG et Ryanair en 2010 et un rapport d'Oxera du 6 février 2015 ([3]) ont été transmis à l'Allemagne le 27 juillet 2017. L'Allemagne a demandé une prolongation du délai de réponse, qui lui a été accordée par la Commission le 2 août 2017. Les informations requises ont été fournies le 20 septembre 2017.

(10) Le 22 septembre 2017, une demande de renseignements a été envoyée à Ryanair et transmise à l'Allemagne. Par la suite, les informations ont été soumises par Ryanair et Oxera le 6 octobre 2017. Le 24 octobre 2017, la Commission a transmis les documents reçus de Ryanair à l'Allemagne, invitant celle-ci à présenter ses observations.

(11) La Commission fait référence aux considérants 1 à 61 de la décision (UE) 2017/2336 concernant les aides d'État SA.21877, SA.27585 et SA.31149.

2. **DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES MESURES D'AIDE**

2.1. **Antécédents du contrôle et contexte des mesures**

2.1.1. *Informations sur l'aéroport et évolution du transport de passagers*

(12) L'aéroport de Lübeck se situe à environ 73 kilomètres de la ville de Hambourg, dans le Land de Schleswig-Holstein.

(13) L'aéroport lui-même définit la grande région constituée par Hambourg et l'Øresund (grande région Copenhague/Malmö) comme sa zone d'attraction.

(14) Selon une étude de marché de l'aéroport de 2009 ([4]), la majorité des passagers (en partance) de l'aéroport de Lübeck provenait de Hambourg (soit 47,20 %). L'aéroport de Hambourg se situe à 78 kilomètres de l'aéroport de Lübeck, soit environ 65 minutes en voiture.

(15) Jusqu'en 2000, Lübeck 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. Depuis, la vaste majorité des vols en partance de l'aéroport de Lübeck est réalisée par Ryanair, qui opérait environ 90 % des vols en 2010.

(16) L'aéroport de Lübeck était exploité à l'origine par Flughafen Lübeck GmbH, une société à responsabilité limitée de droit allemand dont toutes les actions étaient en possession de la ville hanséatique de Lübeck. Il a été privatisé pour la première fois en 2005, avant d'être racheté par la ville hanséatique de Lübeck en 2009. En 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, s'accordant sur des investissements supplémentaires pour l'aéroport, jusqu'à ce qu'un nouvel investisseur privé achète la société. Un nouvel investisseur privé a été trouvé en 2012. Le régime de propriété de l'aéroport a changé plusieurs fois au cours des dernières années.

(17) Le nombre de passagers de l'aéroport est passé de 48 652 en 1999 à 697 559 en 2009. Par la suite, ce nombre a progressivement diminué, contrairement aux prévisions de l'aéroport, qui tablait sur 2,2 millions de passagers au plus tard pour 2015.

([1]) 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 (JO L 339 du 19.12.2017, p. 1).

([2]) Voir considérant 186 de la décision (UE) 2017/2336.

([3]) Rapport d'Oxera, Expertise économique relative au principe de l'opérateur en économie de marché: aéroport de Lübeck, 6 février 2015.

([4]) *Takeoff Konzept – Flughafen Lübeck GmbH*, 21 décembre 2009, p. 23.

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

2.1.2. *La convention de 2000*

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

(20) Pour la liaison vers Londres-Stansted, la convention calculait les coûts et recettes suivants:

Tableau 1

Coûts et recettes selon la convention de 2000 du point de vue de FL

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

(*) Informations confidentielles.

2.2. **Aides d'État potentielles accordées par l'exploitant aéroportuaire FLG à Ryanair**

(21) En mars et octobre 2010, Ryanair et FLG ont signé deux conventions accessoires à la convention de 2000 précitée (ci-après conjointement les «conventions de 2010» ou les «conventions accessoires de 2010»).

(22) La première convention accessoire, signée le 29 mars 2010 (ci-après la «convention accessoire no 1»), couvrait la période du 28 mars 2010 au 30 octobre 2010. Cette convention accessoire prolongeait la convention de 2000, qui aurait pris fin en mai 2010, et prévoyait une nouvelle redevance de commercialisation de […] EUR par passager à verser par FLG en échange d'un événement marketing temporaire organisé par Ryanair. Cette nouvelle redevance de commercialisation devait être versée en plus du paiement pour les services de commercialisation 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) au titre de la convention de 2000. Ryanair effectuant plus de 18 rotations hebdomadaires, FLG devait lui verser la somme totale de […] EUR par passager pour la durée de la convention. 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 et les redevances de manutention d'avions avant décollage s'élevaient à […] EUR par manutention d'avion.

(23) Le 31 octobre 2010, après la fin de la période contractuelle de la convention accessoire n° 1, une seconde convention accessoire a été signée (ci-après la «convention accessoire n° 2»). La convention accessoire n° 2 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, prolongeant les dispositions de la convention de 2000 pour trois ans, jusqu'au 1er novembre 2013.

(24) 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.

2.3. **Objet de l'examen**

(25) La convention de 2000 entre FLG et Ryanair faisait l'objet de la décision (UE) 2017/2336. Par conséquent, la présente décision est limitée aux conventions accessoires n° 1 et n° 2 conclues en 2010.

2.4. **Motivation de l'ouverture de la procédure**

(26) La Commission craignait que les conventions de 2010 confèrent un avantage sélectif à Ryanair et constituent donc des aides d'État en sa faveur au sens de l'article 107 du TFUE.

3. **OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE**

(27) L'Allemagne a soutenu que les conventions de 2010 ne faussaient pas la concurrence, ni ne menaçaient de la fausser, et qu'elles n'affectaient pas les échanges entre États membres puisque l'aéroport de Lübeck était un petit aéroport régional et qu'il n'existait pas de véritable rapport de concurrence entre cet aéroport et celui de Hambourg ou d'autres aéroports.

(28) Concernant la convention accessoire n° 1, l'Allemagne a argué qu'elle correspondait aux conditions courantes du marché et ne procurait aucun avantage à Ryanair. Se référant à l'affaire *Helaba I* ([1]), l'Allemagne 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 corroboré par l'analyse comparative de Ryanair.

(29) 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 étaient nécessaires à l'aéroport de Lübeck puisque l'enregistrement des passagers peut se faire en ligne pour les vols Ryanair. Deuxièmement, il n'y avait pas de bus pour l'acheminement des passagers. Troisièmement, les avions de Ryanair passaient moins de temps au sol puisque les acheminements à pied sont plus courts à l'aéroport de Lübeck. Quatrièmement, puisqu'il n'y avait pas de vols en correspondance et moins de bagages par passager, il n'était pas nécessaire de disposer d'infrastructures pour de tels vols. Cinquièmement, enfin, les besoins en matière de services de nettoyage au sol étaient moins importants puisque le personnel de bord assurait souvent lui-même le nettoyage de la cabine.

(30) S'agissant de la convention accessoire n° 2, l'Allemagne a observé que cette convention constituait une prolongation de la convention de 2000, sans modifier cette dernière de manière substantielle. L'Allemagne a estimé que la convention de 2000 était conforme au critère de l'opérateur en économie de marché.

(31) Par ailleurs, l'Allemagne estime, à la lumière de l'arrêt dans l'affaire *Stardust Marine* ([2]), que les avantages présumés au profit de Ryanair ne pouvaient être imputés à l'État. Selon elle, FLG a agi de manière autonome et sans influence étatique. L'Allemagne a 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.

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

4. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES PARTIES INTÉRESSÉES

4.1. Flughafen Lübeck GmbH

(32) FLG a expliqué que les mesures n'étaient pas imputables à l'Allemagne puisque les conventions avaient été négociées de manière autonome par FLG.

4.2. Ryanair

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

(34) Ryanair a également fait valoir qu'il n'y avait aucune sélectivité, puisque les conventions de 2010 n'étaient, selon elle, que de courtes conventions accessoires qui ont prolongé la validité des accords existant en vertu de la convention de 2000. Le seul élément nouveau serait une modification négociée à des conditions de marché concernant les aides à la commercialisation.

(35) Ryanair a indiqué que le contrat avec FLG 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. 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).

(36) 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 souvent 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.

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

(38) 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 a 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.

(39) Ryanair a présenté deux rapports d'Oxera dans lesquels la rentabilité attendue des conventions accessoires de 2010 avait été analysée ([1]). Ces deux rapports ont été rédigés sur la base d'un plan commercial qui avait été établi par l'aéroport de Lübeck en 2010 avant la signature des conventions accessoires de 2010. Il ressort de ces rapports qu'il avait été admis, selon des hypothèses réalistes émises au moment de la conclusion des conventions accessoires de 2010, que ces dernières seraient toutes deux suffisamment rentables et qu'un aéroport qui agit comme un opérateur en économie de marché aurait probablement offert des conditions similaires. Selon Oxera, ce serait également le cas si la convention relative à des services de commercialisation avec AMS avait été prise en considération conjointement aux conventions accessoires de 2010 et que les coûts, mais non les recettes, d'AMS, avaient été intégrés dans l'appréciation.

(40) Concernant la convention relative à des services de commercialisation avec AMS, Ryanair a fait valoir qu'elle était mutuellement avantageuse en raison de la grande popularité du site internet de Ryanair et de l'amélioration conséquente de sa reconnaissance internationale, de sa stratégie de marque et de l'augmentation du nombre de passagers, comme l'a démontré un autre rapport d'Oxera daté du 26 septembre 2014

([1]) Rapport d'Oxera intitulé «Economic MEOP assessment: Lübeck airport» du 6 février 2015; rapport d'Oxera, réponse à la demande de la Commission européenne du 6 octobre 2017.

4.3. **Air Berlin**

(41) 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.

(42) 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.

(43) 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.

(44) De l'avis d'Air Berlin, la convention relative à des services de commercialisation entre AMS et FLG représentait un autre sujet de préoccupation, puisque les avantages tirés des aides à la commercialisation ne semblent pas en adéquation avec les dépenses effectives de Ryanair en matière de commercialisation.

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

5.1. **Observations sur les observations de Ryanair**

(45) Selon l'Allemagne, les observations de Ryanair montrent que l'aéroport de Lübeck a agi selon le principe de l'opérateur en économie de marché.

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

(47) Selon l'Allemagne, les conventions accessoires de 2010 n'étaient 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. En outre, l'Allemagne a relevé, concernant la convention accessoire n° 2, que celle-ci était uniquement une extension de la convention de 2000 et qu'elle ne constituait donc pas une modification essentielle. Tous les arguments mis en avant en lien avec la convention de 2000 étaient donc pertinents.

(48) L'Allemagne a expliqué qu'elle ne comprenait pas pourquoi la convention relative à des services de commercialisation entre FLG et AMS était incluse dans la présente procédure d'examen, puisque FLG n'avait eu recours à aucune ressource publique dans le cadre de cette convention. Les coûts fixés dans la convention relative à des services de commercialisation avec AMS avaient été couverts par des ressources privées, les sommes en question ayant été obtenues d'*Industrie- und Handelskammer Lübeck*, une représentation d'entreprises privées à Lübeck. L'Allemagne a en outre fait observer que la convention relative à des services de commercialisation avec AMS pouvait être considérée comme étant conforme au marché. Cela est étayé, selon elle, par le constat selon lequel FLG devait s'acquitter de frais inférieurs à ceux d'autres aéroports ayant conclu des conventions similaires. La convention sur les services de commercialisation en question s'appuyait de surcroît sur la promesse de Ryanair d'ajouter deux destinations à son offre de liaisons aériennes.

(49) 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 de transport nécessaire pour l'Allemagne du Nord.

5.2. **Observations de l'Allemagne sur les observations d'Air Berlin**

(50) 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 desservait l'aéroport de Hambourg. De surcroît, différentes compagnies aériennes s'étaient 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.

(51) L'Allemagne a en outre réfuté 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, 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.

(52) L'Allemagne a par ailleurs 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 d'un accord entre un aéroport et une compagnie aérienne était le principe de l'opérateur en économie de marché.

6. **APPRÉCIATION DES MESURES**

(53) L'article 107, paragraphe 1, du TFUE déclare 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.

(54) Les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du traité 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, et

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

6.1. **Activité économique et notion d'entreprise**

(55) La notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement. Constitue une activité économique, toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné.

(56) Dès lors que Ryanair est une entreprise privée qui fournit des services de transport moyennant rémunération dans le but de réaliser des bénéfices, il s'agit d'une entreprise pratiquant une activité économique. Ryanair est donc une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

6.2. **Avantage économique**

(57) Un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE est un avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas pu obtenir dans les conditions normales du marché, c'est-à-dire en l'absence d'intervention de l'État ([1]).

(58) Lorsqu'un aéroport dispose de ressources publiques, l'existence d'une aide octroyée à une compagnie aérienne peut, en principe, être exclue dès lors que la relation entre l'aéroport et la compagnie aérienne respecte les conditions normales de marché. Ce «critère de l'opérateur en économie de marché» suit le concept de base, qui sert à comparer le comportement d'autorités publiques avec celui d'opérateurs économiques privés similaires opérant dans les conditions normales du marché pour déterminer si un contrat confère un avantage à son destinataire ([2]).

6.2.1. *Remarques préliminaires concernant le critère de l'opérateur en économie de marché*

(59) Conformément au point 53 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation ([3]), 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» – Comparaison avec le prix du marché). Une seconde approche consiste à démontrer, 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 la convention 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» – Analyse de rentabilité ex ante) ([4]).

([1]) Voir, par exemple, 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, point 60.
([2]) Ibidem.
([3]) 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).
([4]) Voir point 53 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

(60) En ce qui concerne la première approche, la Commission doute 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 ([1]). Elle considère dès lors qu'une analyse ex ante de la rentabilité marginale constitue le critère le plus pertinent aux fins de l'appréciation des accords conclus par les aéroports avec des compagnies aériennes individuelles.

(61) Il convient de noter qu'en règle générale, l'application du principe de l'investisseur en économie de marché sur la base d'un prix moyen pratiqué dans d'autres marchés comparables peut s'avérer utile si ce prix peut être établi raisonnablement ou déduit à partir d'autres indicateurs du marché. Cependant, cette méthode est d'une pertinence limitée dans le cas de services aéroportuaires, dans la mesure où la structure des coûts et des recettes tend souvent à différer sensiblement d'un aéroport à l'autre. Cette différence est due au fait que les coûts et les recettes dépendent du degré de développement d'un aéroport, du nombre de compagnies aériennes utilisant l'aéroport, de la capacité de l'aéroport au niveau du trafic de passagers, de l'état des infrastructures et des investissements correspondants, du cadre réglementaire, lequel peut varier d'un État membre à l'autre, et des dettes ou obligations contractées dans le passé par l'aéroport ([2]).

(62) En outre, la libéralisation du marché du transport aérien complique toute analyse purement comparative. Comme on peut le voir en l'espèce, les pratiques commerciales entre les aéroports et les compagnies aériennes ne sont pas toujours exclusivement basées sur un régime de redevances publié. Au contraire, ces relations commerciales varient considérablement. Elles peuvent comprendre le partage des risques en rapport avec le volume de passagers et toute autre responsabilité commerciale et financière correspondante, des systèmes d'incitations types et l'évolution de la répartition des risques tout au long de la durée des accords. En conséquence, une transaction ne peut être réellement comparée à une autre sur la base d'un prix par rotation ou d'un prix par passager.

(63) 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. Ces distorsions s'avèrent être présentes dans l'industrie de l'aviation, pour les motifs expliqués aux points 57 à 59 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de 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 […]».

(64) 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]). Dès lors, si la Commission a la faculté d'utiliser cette approche, elle n'est pas tenue de le faire lorsque, comme en l'espèce, il serait inapproprié de procéder ainsi.

(65) Ryanair a essentiellement défendu 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, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes et Prestwick avec celles qui doivent être payées à l'aéroport de Lübeck. Cependant, il n'a pas été vérifié dans le cadre de cette étude comparative si les aéroports retenus pour la comparaison remplissaient toutes les conditions mentionnées dans les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, étant donné que seuls le volume du trafic, le type de trafic et la prospérité de la zone avoisinante étaient examinés ([4]).

([1]) Voir point 59 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

([2]) Voir considérants 88 et 89 de la décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 12/08 (ex NN 74/07) — Slovaquie — Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair (JO L 27 du 1.2.2011, p. 24).

([3]) Concernant l'utilisation de taux de référence pour ce qui est de la rentabilité (par opposition à la fixation des prix) dans le secteur concerné, voir arrêt du Tribunal du 3 juillet 2014, *Royaume d'Espagne e.a./Commission*, affaires jointes T-319/12 et T-321/12, ECLI:EU:T:2014:604, point 44.

([4]) Voir point 60 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation pour d'autres critères à examiner.

(66) Après avoir comparé, au considérant 296 de sa décision d'ouverture de 2012, les redevances fixées dans les conventions accessoires de 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 de 2010 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 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.

(67) 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 relatives au secteur de 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]).

6.2.2. *Cadre temporel de l'examen*

(68) La Commission considère que le cadre temporel de l'examen de la rentabilité des accords entre aéroports et compagnies aériennes correspond généralement à la durée desdits accords. Les compagnies aériennes étant en mesure d'adapter rapidement leurs opérations, d'une part, et le contenu spécifique des éventuels accords futurs ne pouvant généralement pas être prédit, d'autre part, il ne peut être attendu d'un exploitant d'aéroport privé qu'il assume de façon générale que les conditions spécifiques d'un accord se prolongent au-delà de la durée convenue ([2]).

(69) Les conventions accessoires de 2010 n'ont pas été conclues en même temps, mais à des dates distantes de plus de six mois, et elles couvrent des périodes de temps différentes. Par ailleurs, leur contenu diffère dans la mesure où seule la convention accessoire n° 1 prévoit un important paiement supplémentaire pour les aides à la commercialisation en lien avec un événement temporaire de commercialisation.

(70) Aussi la Commission considère-t-elle que les conventions existent indépendamment l'une de l'autre et que la rentabilité de chaque convention accessoire doit être évaluée séparément, au cours de la durée prévue ([3]).

(71) 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 ([4])».

(72) Aux fins de l'appréciation des conventions en cause, tant l'existence que l'importance d'éléments d'aide possibles dans ces conventions doivent être appréciées compte tenu de la situation prévalant au moment de leur conclusion, et plus précisément, compte tenu des renseignements disponibles et des développements prévisibles à ce moment.

6.2.3. *Évaluation de la convention accessoire n° 1*

(73) Selon l'arrêt *Charleroi* ([5]), dans l'évaluation des mesures en question, la Commission a l'obligation de tenir compte de tous les éléments pertinents des mesures et de leur contexte. Il y a lieu d'établir si, lorsqu'il passe un accord avec une compagnie aérienne, l'aéroport 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 ([6]).

([1]) Voir points 61 et 63 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.
([2]) Voir, par exemple, décision (UE) 2015/1227 de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.22614 (C 53/07) mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia (JO L 201 du 30.7.2015, p. 109).
([3]) Voir également arrêt du Tribunal du 15 septembre 1998, *BP Chemicals Limited/Commission (ci-après «BP Chemicals»)*, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, points 170 et 171; considérants 14 à 33 de la décision de la Commission du 19 décembre 2012 concernant l'aide d'État SA.35378 (2012/N) – Allemagne – Financement de l'aéroport de Berlin-Brandenburg (JO C 36 du 8.2.2013, p. 10).
([4]) Arrêt de la Cour de justice du 16 mai 2002, *France/Commission* (ci-après «Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, point 71.
([5]) Arrêt du Tribunal du 17 décembre 2008, *Ryanair Ltd/Commission* (ci-après «Charleroi»), T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, point 59.
([6]) Voir point 63 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

(74) Cela se mesure à la différence entre les recettes marginales attendues de l'accord et les coûts marginaux attendus de ce dernier, un taux d'actualisation approprié devant être appliqué au flux de trésorerie qui en résulte.

(75) 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, indépendamment de toute comparaison avec les conditions commerciales qui sont offertes aux compagnies aériennes par d'autres exploitants aéroportuaires, ou même des conditions que l'exploitant aéroportuaire offre à d'autres compagnies aériennes.

(76) La Commission relève également, dans ce contexte, que la différenciation de prix constitue une pratique commerciale ordinaire. De telles politiques de tarification différenciée doivent toutefois être commercialement justifiées.

(77) Lors de l'évaluation de la rentabilité marginale de l'accord, il convient de ne tenir compte que des coûts et recettes marginaux générés pendant la durée de l'accord, à savoir du 28 mars au 30 octobre 2010.

(78) Conformément à cette approche, Oxera a présenté un calcul ex ante de la rentabilité marginale des conventions accessoires de 2010 ([1]). Dans ses calculs, Oxera tient compte du transport marginal et de tous les coûts et recettes en lien avec l'exploitation de Ryanair à l'aéroport de Lübeck. Étant donné que la convention de 2000 aurait pris fin en mai 2010, la Commission estime que ces calculs sont fondés.

(79) L'analyse d'Oxera se base sur les conditions des conventions entre FLG et Ryanair, les données financières effectives de FLG ainsi que les prévisions ex ante d'un plan commercial soumis par l'Allemagne et établi par FLG le 10 mars 2010 ([2]). Ce plan commercial couvre le volume de passagers ex ante ainsi que les estimations des coûts et recettes de l'aéroport de Lübeck pour la période allant de 2010 à 2015. Le plan commercial avait initialement été élaboré en décembre 2009 puis ajusté: le scénario de transport avait été révisé à la baisse par rapport au plan d'origine et deux scénarios supplémentaires avaient été ajoutés. L'analyse d'Oxera des coûts et recettes marginaux est fondée sur les données de cette version révisée du plan commercial, datant du 10 mars 2010, et a été établie à une date plus proche de la signature des conventions de 2010.

(80) Le plan commercial envisage trois scénarios:

— le cas le plus favorable: l'hypothèse est que le transport va fortement augmenter pendant la période, car il est attendu que Ryanair construise une base à l'aéroport. En conséquence, le plan suppose une augmentation des recettes générées par les activités non aéronautiques et une expansion des services non aéronautiques,

— le cas intermédiaire: il est considéré que l'activité continuera comme avant, c'est-à-dire conformément aux données disponibles pour 2010, l'année du plan commercial, et

— le cas le plus défavorable: il est supposé que l'aéroport fermera en 2012, après une baisse du nombre de passagers en 2010 et en 2011.

(81) Alors que, dans le cas le plus favorable, le nombre de passagers augmente de […] en 2010 à […] en 2013 et entraîne une augmentation correspondante des recettes, le nombre de passagers du cas intermédiaire stagne à […], conformément aux chiffres attendus pour 2010. Dans le cas le plus défavorable, le nombre de passagers chute rapidement en 2011 et toutes les opérations de l'aéroport cessent en 2012.

(82) Dans le cadre de l'analyse des conventions de 2010, Oxera a jugé inopportun d'adopter les prévisions pessimistes du plan commercial, car ce cas présumait que les habitants de Lübeck se prononceraient en faveur de la fermeture de l'aéroport lors du référendum municipal en 2010. Compte tenu du résultat positif du référendum municipal du 25 avril 2010 assurant des investissements supplémentaires pour l'aéroport (voir considérant 16) un mois seulement après la conclusion de la convention accessoire n° 1, la Commission considère réaliste l'hypothèse que les deux parties s'attendaient à ce que l'aéroport poursuive ses activités ([3]). Pour garantir une approche prudente, Oxera a principalement fondé son analyse sur les prévisions de FLG pour le cas intermédiaire.

([1]) Rapport d'Oxera intitulé «Economic MEOP assessment: Lübeck airport» du 6 février 2015; rapport d'Oxera, réponse à la demande de la Commission européenne du 6 octobre 2017.
([2]) *Flughafen Lübeck — Fortschreibung des Takeoff-Konzepts inkl. Business- und Investitionsplanung*, 10 mars 2010.
([3]) Voir *Take-OFF Konzept - Flughafen Lübeck GmbH* du 21 décembre 2009. Cette hypothèse est également conforme à une lettre adressée par Ryanair à FLG en 2009, indiquant les différents engagements de Ryanair à l'égard d'une future coopération.

(83) Le tableau 2 montre que, selon les estimations, les recettes de la convention accessoire n° 1 devaient dépasser les coûts marginaux, ce qui aurait conduit à un excédent annuel de […] EUR dans le cas choisi dans le calcul d'Oxera ([1]).

Tableau 2

Analyse de la rentabilité marginale de la convention accessoire n° 1

Analyse de rentabilité de la convention accessoire n° 1 annexée au contrat de services aéroportuaires entre l'aéroport de Lübeck et Ryanair		
	Remarque:	
	Unités	
Taux d'actualisation utilisé	%	[…]
Taux de croissance	%	2,70
Durée du contrat	ans	0,6
Probabilité de renouvellement du contrat	%	30
Aide à la commercialisation d'AMS (2 = inclut le cas optimiste, 1 = inclut le cas de base, 0 = exclut)	sans objet	0
Convention accessoire n° 1		
Convention accessoire n° 1 effective à compter du	Date	28.3.2010
Convention accessoire n° 1 effective jusqu'au	Date	30.10.2010
Part de l'année 2010 pendant laquelle cette réduction était effective	%	59,5
Part de l'année 2010 pendant laquelle l'accord auquel cette réduction s'appliquait était en vigueur	%	77,8
Paiements pour les aides à la commercialisation		
Réduction sur les aides à la commercialisation par Dpax si 17 manutentions d'avions ou moins sont effectuées par semaine:	EUR/DPAX	[…]
Réduction sur les aides à la commercialisation par Dpax si 18 manutentions d'avions ou plus sont effectuées par semaine:	EUR/DPAX	[…]
Seuil minimal de manutentions d'avions par semaine	ATM	18,00
Réduction sur les aides à la commercialisation de la convention accessoire n° 1 (EUR par DPAX)	EUR/DPAX	[…]
Manutentions d'avions Ryanair annualisées	ATM	1 779
Manutentions d'avions Ryanair par semaine	ATM	34
Réduction sur les aides à la commercialisation (EUR par DPAX)	EUR/DPAX	[…]
Rentabilité		**2010**
DPAX Ryanair	DPAX	[…]
Total DPAX	DPAX	[…]
ATM Ryanair	ATM	1 058
ATM totaux	ATM	1 160

([1]) D'après le rapport d'Oxera du 6 février 2015, la valeur actuelle nette des deux conventions accessoires est également positive, si les prévisions sont fondées sur le cas le plus favorable du plan commercial.

Analyse de rentabilité de la convention accessoire nº 1 annexée au contrat de services aéroportuaires entre l'aéroport de Lübeck et Ryanair		
Recettes		
Redevances de sécurité des passagers	EUR/DPAX	[…]
Redevances d'assistance aux passagers	EUR/AT	[…]
Redevances de service aux passagers	EUR/DPAX	[…]
Redevances de sécurité de l'aéroport	EUR/DPAX	[…]
Recettes aéronautiques	Milliers d'EUR	[…]
Revenus extra-aéronautiques	Milliers d'EUR	[…]
Total des recettes	Milliers d'EUR	[…]
Coûts		
Coûts opérationnels	Milliers d'EUR	[…]
Aide à la commercialisation	Milliers d'EUR	[…]
Aide à la commercialisation AMS	Milliers d'EUR	[…]
Amortissements	Milliers d'EUR	[…]
Coûts totaux	Milliers d'EUR	[…]
Flux de trésorerie net	Milliers d'EUR	[…]
Valeur terminale	Milliers d'EUR	[…]
Flux de trésorerie totaux	Milliers d'EUR	[…]
Nombre d'années où des liquidités sont dues	ans	0,6
Facteur d'escompte	sans objet	[…]
Valeur actuelle nette	Milliers d'EUR	[…]
Valeur actuelle nette	mEUR	[…]

Source: rapport d'Oxera, réponse à la demande de la Commission européenne du 6 octobre 2017.

(84) Étant donné que les conventions de 2010 n'indiquent pas de volume de trafic spécifique cible pour Ryanair, la prévision de trafic à l'aéroport découle des projections de FLG pour l'année 2010, telles qu'exprimées dans le cas intermédiaire du plan commercial. La part de trafic de Ryanair à l'aéroport devrait se maintenir à 91 %, reflétant le niveau moyen des trois années précédant la signature de la convention accessoire nº 1. Les manutentions d'avions Ryanair ont été calculées, en supposant le nombre de 189 sièges disponibles par avion et un facteur de charge de 80 %. Cela correspond au facteur de charge de Ryanair en 2010, qui s'établissait, d'après le rapport annuel et les états financiers de Ryanair de 2010, à 81- 82 % à l'époque. Le nombre de passagers marginal attendu pour la durée du contrat a été calculé en extrapolant le nombre prévu de vols pour la durée de la convention accessoire nº 1.

(85) Étant donné que le cas intermédiaire du plan commercial ne suppose aucune croissance du nombre de passagers, mais base ses projections sur des informations existantes pour l'année 2010, et constatant que les chiffres prévus sont inférieurs au volume de trafic effectif de l'année 2009, la Commission considère cette approche fondée.

(86) En outre, la Commission remarque que l'évaluation de sensibilité effectuée par Oxera démontre que, même en utilisant le nombre de passagers ex post effectif de Ryanair, la valeur actuelle nette reste positive, à […] EUR.

(87) Selon la pratique de la Commission, afin d'apprécier si un accord conclu par un aéroport avec une compagnie aérienne est conforme au principe de l'investisseur en économie de marché, il convient de tenir compte tant des

recettes censées découler des 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 (approche de la «caisse unique») ([1]). Par conséquent, les recettes marginales auxquelles un opérateur en économie de marché privé pourrait raisonnablement s'attendre incluent:

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

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

(88) Oxera tient compte des recettes des activités aéronautiques par passager provenant des redevances fixées dans la convention accessoire n° 1 en lien avec la convention de 2000 et les multiplie par le nombre respectif de passagers. Conformément à la pratique décisionnelle de la Commission, les redevances de sécurité ont été exclues de l'analyse, car elles ont été transférées par FLG aux autorités compétentes ([2]). Oxera a fait valoir que, pour la convention accessoire n° 1, l'aéroport aurait pu s'attendre à des recettes aéronautiques de […] EUR. La Commission estime que ce résultat est fondé.

(89) Les recettes non aéronautiques par passager sont calculées d'après le cas intermédiaire du plan commercial de FLG. Conformément aux prévisions de l'année 2010, ce cas présume que les recettes non aéronautiques resteront à environ […] des recettes aéronautiques ([3]). Elles incluent, par exemple, les recettes provenant de l'exploitation des magasins, restaurants et parkings. Oxera estime que les recettes provenant des activités non aéronautiques s'élèvent à […] EUR.

(90) Concernant le calcul des coûts marginaux, selon la pratique décisionnelle de la Commission, tous les coûts encourus par l'aéroport en lien avec les activités de la compagnie aérienne à l'aéroport doivent être pris en compte. Ces coûts marginaux peuvent englober toutes les catégories de dépenses ou de coûts de commercialisation, telles que l'embauche de personnel supplémentaire et les frais d'équipement résultant de la présence de la compagnie aérienne dans l'aéroport ([4]).

(91) Selon la pratique de la Commission, les coûts que l'aéroport doit de toute façon supporter indépendamment de l'accord conclu avec la compagnie aérienne ne doivent pas être pris en considération dans l'examen du critère de l'opérateur en économie de marché ([5]).

(92) Conformément à cette approche, Oxera prend en compte les coûts de commercialisation et les coûts d'exploitation marginaux.

(93) Les coûts de commercialisation découlent de la convention de 2000, maintenus dans la convention accessoire n° 1 et augmentés des paiements supplémentaires pour les aides à la commercialisation pendant la période de validité de la convention accessoire n° 1, soit du 28 mars au 30 octobre 2010:

Tableau 3

Barême des paiements pour les aides à la commercialisation par passager au départ dans la convention accessoire n° 1

Paiements pour les aides à la commercialisation par passager au départ si:	
moins de 18 manutentions d'avions par semaine	18 manutentions d'avions par semaine ou plus
[…] EUR	[…] EUR

(94) Étant donné que la prévision du nombre de manutentions d'avions par semaine était supérieure à 18, les paiements pour les aides à la commercialisation étaient fondés sur la somme de […] EUR par passager au départ. Afin de calculer le total des paiements pour les aides à la commercialisation, ces paiements ont été multipliés par les prévisions respectives du nombre de passagers Ryanair au départ. Il a été calculé que les coûts de commercialisation marginaux attendus pour la période mars-octobre 2010 s'élèveraient à […] EUR.

([1]) Voir point 64 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.
([2]) Ibidem.
([3]) La Commission constate que ce résultat suppose une augmentation des recettes non aéronautiques par passager d'environ […] des recettes aéronautiques, chiffre pris comme base dans la convention de 2000, à environ […] en 2010. La Commission estime que cette hypothèse est raisonnable au vu de la croissance des activités de l'aéroport de Lübeck après l'an 2000.
([4]) Voir point 64 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.
([5]) Voir point 64 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation; 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 d'Airport Marketing Services (JO L 201 du 30.7.2015, p. 48); 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); 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).

(95) Les coûts d'exploitation marginaux ont été estimés à partir d'une analyse de régression déterminant l'impact d'un changement du nombre total de passagers sur les coûts d'exploitation de l'aéroport. Toutefois, conformément au cas intermédiaire, la prévision annuelle des coûts d'exploitation varie d'une année sur l'autre, contrairement à la prévision du nombre de passagers. Oxera n'a donc pas pu effectuer une analyse de régression fondée sur ce scénario. Elle a donc calculé les coûts d'exploitation marginaux en utilisant la moyenne des estimations du cas le plus favorable et du cas le plus défavorable afin d'aboutir à une approche prudente. Oxera a ainsi estimé les coûts d'exploitation marginaux à […] EUR.

(96) Étant donné que Ryanair représentait environ 90 % du trafic à l'aéroport de Lübeck au moment de l'accord, la Commission juge cette approche justifiée.

(97) Les calculs de la rentabilité marginale de la convention accessoire n° 1 ne comptaient aucun coût d'amortissement (coûts d'investissement).

(98) Pour ses calculs, Oxera a utilisé un taux d'actualisation de 2,24 %, correspondant au taux de référence de la Commission majoré de 100 points de base. La Commission estime qu'un taux d'actualisation de 10 % semble plus proche de la moyenne pondérée des coûts de capital d'un opérateur en économie de marché que le taux de référence majoré de 100 points de base. Néanmoins, la Commission constate qu'un contrôle de sensibilité effectué par Oxera démontre que la valeur actuelle nette serait encore positive à […] EUR si un taux d'actualisation de 10 % était utilisé.

(99) Par ailleurs, Oxera a effectué un contrôle de sensibilité prenant en compte différents scénarios, notamment:

a) en appliquant un taux d'actualisation de 10 % (VAN positive à […] EUR);

b) en utilisant le nombre de passagers ex post réel de Ryanair plutôt que le nombre de passagers ex ante, qui a été pris en compte dans le cas intermédiaire du plan commercial (VAN positive à […] EUR);

c) en utilisant les coûts d'exploitation dérivés des données effectives de FLG pour les années 2000 à 2010 au lieu des coûts admis dans le plan commercial (VAN positive à […] EUR).

(100) En ce qui concerne l'examen du respect du critère de l'opérateur en économie de marché, seules les estimations ex ante fondées sur les données connues et attendues au moment de la décision sont pertinentes. L'analyse reposant sur des données ex post peut toutefois être utile pour avoir la confirmation des hypothèses sur lesquelles reposent les estimations des coûts et recettes.

(101) D'après Oxera, dans tous les scénarios décrits plus haut, la valeur actuelle nette demeure positive.

(102) En outre, Oxera a effectué un contrôle de sensibilité supplémentaire prenant en compte la convention relative à des services de commercialisation signée avec AMS le 29 mars 2010.

(103) La convention accessoire n° 1 et la convention relative à des services de commercialisation de 2010 entre FLG et AMS ont été signées à la même date et ont la même période contractuelle. AMS est une filiale à 100 % de Ryanair et ses dirigeants sont des cadres supérieurs de Ryanair. Aussi la Commission considère-t-elle que Ryanair et AMS constituent une seule entité économique, en ce sens qu'AMS agit en fonction des intérêts de Ryanair et sous son contrôle et que les bénéfices qu'elle génère sont destinés à Ryanair, sous forme de dividendes ou d'augmentation de la valeur de la société. La Commission considère par conséquent que la convention accessoire n° 1 et la convention relative à des services de commercialisation de 2010 ont été conclues entre les mêmes parties. De plus, la convention relative à des services de commercialisation de 2010 indique être ancrée dans l'engagement de Ryanair d'exploiter des liaisons au départ et à destination de Lübeck. La Commission considère donc que la convention accessoire n° 1 et la convention relative à des services de commercialisation de 2010 font partie de la même transaction commerciale. Le simple fait que la convention relative à des services de commercialisation de 2010 ait été conclue par FLG avec AMS et non avec Ryanair ne saurait empêcher que la conclusion concomitante d'une convention relative à des services de commercialisation et d'un contrat de services aéroportuaires puisse être considérée comme une seule et unique transaction.

(104) La Commission estime donc que la rentabilité des deux conventions devrait être prise en compte de façon conjointe.

(105) L'analyse de sensibilité d'Oxera démontre que si le paiement des […] EUR convenu par FLG au titre de la convention relative à des services de commercialisation de 2010 avec AMS est inclus dans le calcul, la VAN demeure positive, à […] EUR. La convention avec AMS n'a donc que peu d'influence sur la rentabilité de la convention accessoire n° 1.

(106) Après une analyse approfondie des rapports d'Oxera, la Commission estime que les résultats présentés sont raisonnables et que la méthodologie utilisée est justifiée. Cette constatation est étayée par le fait que les rapports reposent uniquement sur les informations ex ante disponibles au moment de la signature de la convention. Par ailleurs, l'analyse de sensibilité effectuée par Oxera valide l'hypothèse d'une valeur actuelle nette positive.

(107) Aussi la Commission considère-t-elle que la convention accessoire n° 1 devait vraisemblablement être rentable selon une perspective ex ante. De la même façon, les mesures de commercialisation étant destinées à attirer plus de passagers, la convention peut être considérée comme faisant partie d'une stratégie globale de l'aéroport visant à atteindre une rentabilité au moins à long terme.

6.2.4. *Évaluation de la convention accessoire n° 2*

(108) Ainsi qu'exposé à la section 6.2.2., un opérateur en économie de marché aurait examiné les coûts et recettes marginaux pour la durée d'application des conventions, à savoir du 31 octobre 2010 au 1er novembre 2013.

(109) Les calculs effectués par Oxera pour la convention accessoire n° 2 suivent la même méthodologie que les calculs de la convention accessoire n° 1.

(110) Le tableau 4 montre que les recettes de la convention accessoire n° 2 devaient dépasser les coûts, ce qui aurait conduit à un excédent annuel de […] EUR dans le cas choisi dans le calcul d'Oxera.

Tableau 4

Analyse de la rentabilité marginale de la convention accessoire n° 2

Analyse de rentabilité de la convention accessoire n° 2 annexée au contrat de services aéroportuaires entre l'aéroport de Lübeck et Ryanair		
	Remarque:	
	Unités	
Taux d'actualisation utilisé	%	[…]
Taux de croissance	%	2,70
Durée du contrat	ans	3,0
Probabilité de renouvellement du contrat		30
Convention accessoire n° 2		
Convention accessoire n° 2 effective à compter du		31.10.2010
Année de début du contrat	an	2010
Ajustement de la date de début du contrat	%	17,0
Convention accessoire n° 2 effective jusqu'au		1.11.2013
Année de fin du contrat	an	2013
Ajustement de la date de fin du contrat	%	83,6
Ajustement de la date de début combiné	%	76,4
Part de l'année 2010 pendant laquelle la convention était en vigueur	%	22,2
Paiements pour les aides à la commercialisation		
Réduction sur les aides à la commercialisation par Dpax si 17 manutentions d'avions ou moins sont effectuées par semaine:	EUR/DPAX	[…]
Réduction sur les aides à la commercialisation par Dpax si 18 manutentions d'avions ou plus sont effectuées par semaine:	EUR/DPAX	[…]
Seuil minimal de manutentions d'avions par semaine	ATM	18,00

Analyse de rentabilité de la convention accessoire nº 2 annexée au contrat de services aéroportuaires entre l'aéroport de Lübeck et Ryanair					
Manutentions d'avions Ryanair annualisées	ATM	1 779			
Manutentions d'avions Ryanair par semaine	ATM	34			
Réduction sur les aides à la commercialisation (EUR par DPAX)	EUR/DPAX	[…]			
Rentabilité		**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Ajustement de date	%	22	100	100	100
DPAX Ryanair	DPAX	[…]	[…]	[…]	[…]
Total DPAX	DPAX	[…]	[…]	[…]	[…]
ATM Ryanair	ATM	302	1 779	1 779	1 487
ATM totaux	ATM	331	1 951	1 951	1 630
Recettes					
Redevances de sécurité des passagers	EUR/DPAX	0	0	0	0
Redevances d'assistance aux passagers	EUR/AT	[…]	[…]	[…]	[…]
Redevances de service aux passagers	EUR/DPAX	[…]	[…]	[…]	[…]
Redevances de sécurité de l'aéroport	EUR/DPAX	0	0	0	0
Recettes aéronautiques	Milliers d'EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Revenus extra-aéronautiques	Milliers d'EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Total des recettes	Milliers d'EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Coûts					
Coûts opérationnels	Milliers d'EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Aide à la commercialisation	Milliers d'EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Aide à la commercialisation AMS	Milliers d'EUR	0	0	0	0
Amortissements	Milliers d'EUR	0	[…]	[…]	[…]
Coûts totaux	Milliers d'EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Flux de trésorerie net	Milliers d'EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Valeur terminale	Milliers d'EUR	0	0	0	0
Flux de trésorerie totaux	Milliers d'EUR	[…]	[…]	[…]	[…]
Nombre d'années où des liquidités sont dues	ans	0,2	1,2	2,2	3,0
Facteur d'escompte	sans objet	[…]	[…]	[…]	[…]
Valeur actuelle nette	Milliers d'EUR	[…]			
Valeur actuelle nette	mEUR	[…]			

Source: rapport d'Oxera, réponse à la demande de la Commission européenne du 6 octobre 2017.

(111) Sur la base des redevances fixées dans la convention de 2000 et la convention accessoire n° 2, l'aéroport pouvait escompter, selon Oxera, des recettes d'un total de […] EUR pour les activités aéronautiques. En ce qui concerne les recettes des activités non aéronautiques, Oxera s'est appuyée sur les informations issues du cas intermédiaire du plan commercial de FLG qui prévoit que les recettes resteront au même niveau qu'en 2010 et a estimé les recettes à […] EUR.

(112) Suivant la même approche, Oxera a estimé les coûts d'exploitation marginaux totaux à […] EUR. Le calcul des coûts de commercialisation était basé sur les conditions de la convention initiale de 2000, multipliées par les prévisions respectives du nombre de passagers Ryanair au départ.

(113) Pour les motifs exposés aux considérants 82 à 96 de la présente décision, la Commission estime l'approche d'Oxera solide.

(114) La Commission constate qu'Oxera a inclus les coûts d'investissement dans le calcul de la convention accessoire n° 2, qui se compose d'une partie des coûts d'amortissement liés aux passagers. Les coûts ont été estimés au moyen d'une analyse de régression des investissements prévus et du nombre de passagers escompté d'après le plan commercial.

(115) La Commission constate que, d'après le cas intermédiaire du plan commercial de 2010 de FLG, aucun des investissements n'était spécifique à Ryanair et que tous 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 de la convention accessoire n° 2. 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, puisque Wizz Air opérait également depuis l'aéroport. De plus, la Commission constate que, dans les conventions de 2010, FLG n'était pas tenue de réaliser des investissements.

(116) Pour ces motifs, la Commission parvient à la conclusion qu'il n'est pas raisonnable d'imputer les investissements dans l'aéroport de Lübeck à la convention accessoire n° 2. Néanmoins, la Commission constate également que, même si les coûts d'investissement étaient imputés à la convention, la VAN attendue était toujours positive, s'élevant à […] EUR.

(117) En outre, l'analyse de sensibilité effectuée par Oxera démontre une VAN positive dans les cas suivants:

a) en appliquant un taux d'actualisation de 10 % (VAN positive à […] EUR);

b) en utilisant le nombre de passagers ex post réel de Ryanair plutôt que le nombre de passagers ex ante, qui a été pris en compte dans le cas intermédiaire du plan commercial (VAN positive à […] EUR);

c) en utilisant les coûts d'exploitation dérivés des données effectives de FLG pour les années 2000 à 2010 ([1]) au lieu des coûts admis dans le plan commercial (VAN positive à […] EUR).

(118) À cet égard, les observations précédemment formulées aux considérants 98 à 101 s'appliquent également à la convention accessoire n° 2.

(119) Aussi la Commission considère-t-elle que la convention accessoire n° 2 devait vraisemblablement être rentable selon une perspective ex ante. En raison de sa contribution positive certaine, la convention peut être considérée comme faisant partie d'une stratégie globale de l'aéroport visant à atteindre une rentabilité au moins à long terme.

6.2.5. *Résultat de l'évaluation*

(120) D'après les informations fournies, la Commission considère que FLG pouvait attendre un résultat marginal positif des conventions de 2010 conclues avec Ryanair.

(121) En outre, on pouvait raisonnablement s'attendre à ce que la convention accessoire n° 1 soit marginalement rentable, même en tenant compte de la convention relative à des services de commercialisation avec AMS.

(122) La Commission estime donc que FLG s'est comportée comme un opérateur en économie de marché lorsqu'elle a conclu les conventions de 2010 avec Ryanair. Ces conventions ne confèrent donc aucun avantage économique que Ryanair n'aurait pas obtenu dans des conditions de marché normales.

([1]) Selon Oxera, celle-ci n'a pas pu obtenir les données de FLG couvrant la période après 2010.

7. **CONCLUSION**

(123) La Commission conclut que les conventions accessoires de 2010 ne confèrent aucun avantage économique à Ryanair. Par conséquent, ni la convention accessoire n° 1 ni la convention accessoire n° 2 ne peuvent être qualifiées d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article 1

La convention accessoire n° 1 du 29 mars 2010 conclue entre Ryanair Ltd et Flughafen Lübeck GmbH ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

Article 2

La convention accessoire n° 2 du 31 octobre 2010 conclue entre Ryanair Ltd et Flughafen Lübeck GmbH ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

Article 3

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

Fait à Bruxelles, le 22 février 2018.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission