Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2024/3021

9.12.2024

DÉCISION (UE) 2024/3021 DE LA COMMISSION

du 9 septembre 2024

dans l'affaire SA.43260 (2018/C) concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur de Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH et de Ryanair DAC

[notifiée sous le numéro C(2024) 6468]

(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 mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations en vertu des dispositions précitées ([1]), et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Le 3 novembre 2015, Deutsche Lufthansa AG (ci-après «Lufthansa» ou la «plaignante») a déposé une plainte auprès de la Commission, faisant valoir que l'Allemagne avait mis en œuvre certaines mesures constituant des aides d'État présumées octroyées par le Land de Rhénanie-Palatinat à Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (ci-après «FFHG»), qui exploite l'aéroport de Francfort-Hahn, et à Ryanair DAC (ci-après «Ryanair») pour ses activités à l'aéroport de Francfort-Hahn.

(2) Par lettre du 26 octobre 2018, la Commission a informé l'Allemagne de sa décision d'ouvrir la procédure au titre de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) concernant certaines mesures ([2]) (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure»). L'Allemagne a présenté ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure le 5 février 2019.

(3) En publiant le 13 septembre 2019 la décision d'ouvrir la procédure précitée au *Journal officiel de l'Union européenne*, la Commission a invité les tiers intéressés à présenter leurs observations sur la mesure en cause.

(4) La Commission a reçu les observations des parties intéressées, le 3 juillet 2019 dans le cas de Lufthansa, le 25 octobre 2019 dans celui de Ryanair et le 31 octobre 2019 dans celui de FFHG.

(5) Par lettre du 15 novembre 2021, du 15 décembre 2021 et du 28 mars 2024, l'Allemagne a communiqué des informations supplémentaires à la Commission. Entre 2019 et 2023, Lufthansa a fourni des informations écrites supplémentaires.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES MESURES

2.1. Bénéficiaire des mesures

(6) Les bénéficiaires des mesures sont FFHG et Ryanair.

([1]) JO C 310 du 13.9.2019, p. 5.
([2]) Décision de la Commission du 26 octobre 2018 dans l'affaire SA.43260 (2015/FC) — Allemagne — Aides d'État présumées en faveur de l'aéroport de Francfort-Hahn et de Ryanair (JO C 310 du 13.9.2019, p. 5).

2.1.1. *FFHG*

(7) Comme décrit dans la décision d'ouvrir la procédure (considérants 13 et 14), l'aéroport de Francfort-Hahn se situe dans le Land allemand de Rhénanie-Palatinat, à environ 120 km à l'ouest de Francfort-sur-le-Main. Cet aéroport était une base militaire américaine jusqu'en 1992. Il a ensuite été transformé en aéroport civil pour le transport de passagers et de marchandises. L'aéroport de Francfort-Hahn possède une licence d'exploitation 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

(8) L'aéroport de Francfort-Hahn est exploité par FFHG, société créée en 2001. Flughafen Frankfurt/Main GmbH (ci-après «Fraport») détenait initialement la majorité des parts de FFHG, tandis que le Land de Rhénanie-Palatinat détenait une participation minoritaire. En janvier 2005, le Land de Hesse est également devenu actionnaire minoritaire.

(9) De janvier 2005 au 31 décembre 2008, les actionnaires de FFHG étaient donc Fraport (65 %), le Land de Rhénanie-Palatinat (17,5 %) et le Land de Hesse (17,5 %).

(10) Avec effet au 1er janvier 2009, le Land de Rhénanie-Palatinat a pris le contrôle de FFHG par l'acquisition de la participation de contrôle de 65 % de Fraport. À la suite de cette acquisition, les deux actionnaires restants de FFHG étaient le Land de Rhénanie-Palatinat (82,5 %) et le Land de Hesse (17,5 %).

(11) Le 1er mars 2017, le Land de Rhénanie-Palatinat a signé un contrat portant sur la vente de ses actions, qui a été conclu le 9 août 2017. Ce contrat prévoyait la cession de sa participation de 82,5 % dans FFHG à HNA Airport Group GmbH, une filiale du groupe chinois HNA (ci-après le «groupe HNA»), qui exerce ses activités dans le monde entier. Les 17,5 % restants sont toujours détenus par le Land de Hesse.

(12) FFHG a déclaré faillite en octobre 2021.

(13) Comme expliqué dans la décision d'ouvrir la procédure (considérants 15 à 17), le trafic de passagers au départ de l'aéroport de Francfort-Hahn est principalement constitué de vols à bas coûts. En ce qui concerne le transport de passagers, Ryanair est la principale compagnie aérienne active à l'aéroport de Francfort-Hahn.

(14) Au cours de la période 1998-2007, le nombre de passagers à l'aéroport de Francfort-Hahn est passé d'environ 39 000 à un peu plus de 4 millions par an. Au cours de la période 2007-2019, le trafic de passagers a progressivement diminué pour s'établir à 1,5 million par an.

(15) Outre le trafic de passagers, l'aéroport de Francfort-Hahn est également utilisé pour le trafic de fret. En 2019, environ 286 000 tonnes de fret aérien ont transité par l'aéroport de Francfort-Hahn. En 2011, année record, ce chiffre était d'environ 286 000 tonnes.

2.1.2. *Ryanair*

(16) Ryanair est une compagnie aérienne irlandaise à bas coûts créée en 1984. En 2019, Ryanair a transporté environ 142 millions de passagers et a desservi plus de 200 aéroports.

2.2. **Mesures contestées**

2.2.1. *Mesures en faveur de FFHG*

2.2.1.1. La garantie accordée par le Land de Rhénanie-Palatinat à FFHG

(17) Selon l'Allemagne, l'entreprise de maintenance d'aéronefs Haitec AG (ci-après «Haitec») ([3]), créée en 2008, a décidé en 2013 de s'établir à l'aéroport de Francfort-Hahn afin de fournir des services de maintenance d'aéronefs sur une base plus durable et, en particulier, d'étendre son offre à l'aéroport à la maintenance d'aéronefs de plus grande taille. À cette fin, Haitec a acquis le 20 décembre 2013 des terrains d'une valeur d'environ 7,7 millions d'EUR auprès de FFHG afin d'y construire un hangar de maintenance plus grand. Le hangar a été achevé à l'automne 2016, Haitec ayant investi dans la construction un montant d'environ 40 millions d'EUR, bien supérieur à celui initialement prévu.

([3]) Désormais HAITEC Aircraft Maintenance GmbH.

(18) Au cours de la dernière phase des négociations relatives au contrat de vente des terrains conclu entre FFHG et Haitec, Haitec a demandé l'introduction d'un droit de renonciation contractuel, qui devait être couvert par une garantie du Land de Rhénanie-Palatinat.

(19) Ce droit de renonciation prévoit la possibilité pour Haitec de se retirer du contrat de vente sur une période d'environ 15 ans (c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2028) si l'une des trois circonstances suivantes devait se produire:

a) perte de la licence d'exploitation de l'aéroport de Francfort-Hahn par FFHG ou son successeur;

b) cessation totale des activités de l'aéroport de Francfort-Hahn;

c) insolvabilité de FFHG, l'exploitation de l'aéroport n'étant pas poursuivie par un autre acteur du marché.

(20) Si Haitec exerce son droit de renonciation, elle doit restituer les terrains à FFHG et a droit au remboursement de 80 % du prix d'achat, soit un montant de 6,2 millions d'EUR. Étant donné que, dans les trois cas de renonciation mentionnés au considérant 19 ci-dessus, il serait très improbable que FFHG soit en mesure de rembourser à Haitec un montant de 6,2 millions d'EUR, Haitec a exigé une garantie pour le remboursement éventuel de sa créance. En réponse, Haitec a reçu le 20 février 2014 une déclaration de garantie du Land de Rhénanie-Palatinat, dans laquelle ce dernier s'engageait à payer 6,2 millions d'EUR à Haitec au cas où l'entreprise se retirerait du contrat relatif à la vente de terrains en raison de l'une des circonstances mentionnées au considérant 19.

(21) Les autorités allemandes ont expliqué que FFHG versait au Land de Rhénanie-Palatinat, pour l'octroi de la garantie, une prime de 2,56 % par an sur le montant de la garantie de 6,2 millions d'EUR. Le montant de la prime de garantie a été déterminé par [la société de conseil]. [La société de conseil] a utilisé l'outil RiskCalc développé par Moody's et, sur la base des comptes annuels audités de l'aéroport pour l'année 2012, a évalué la note intrinsèque de FFHG à […] pour une période d'un an et à […] pour une période de cinq ans. Sur cette base, [la société de conseil] a estimé les primes annuelles de garantie conformes au marché comme étant comprises entre 1,51 et 2,56 %. FFHG et le Land de Rhénanie-Palatinat ont utilisé la limite supérieure de cette fourchette et sont convenus d'une prime de garantie de 2,56 % par an (environ 158 000 EUR). Le contrat de garantie ne prévoit aucune adaptation de la prime de garantie.

2.2.1.2. La «double» vente d'un terrain par FFHG

(22) En novembre 2014, FFHG a reçu [10-25] millions d'EUR pour une opération immobilière dans le cadre de laquelle FFHG a vendu deux terrains, à savoir le terrain «Campus» et le terrain «Housing», au Land de Rhénanie-Palatinat (ci-après le «contrat de vente de 2014»). FFHG se réservait un droit de renonciation au contrat de vente de 2014 en ce qui concerne le terrain «Housing». Le contrat de vente de 2014 prévoyait qu'en cas d'exercice du droit de renonciation, le prix de vente serait fixé sur la base d'une nouvelle expertise. Dans le cadre de cette opération immobilière, le Land de Rhénanie-Palatinat a créé 29 nouveaux postes, principalement (mais pas exclusivement) occupés par des personnes précédemment employées par FFHG, au sein de l'entreprise (LBB)(Landesbetrieb Liegenschaft- und Baubetreuung), qui appartient au Land. Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a conclu que la transaction réalisée au titre du contrat de vente de 2014 l'avait été à la valeur du marché. Cette conclusion repose sur une expertise de la commission d'experts des valeurs foncières pour la région Osteifel-Hunsrück (Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich Osteifel-Hunsrück), commandée par le Land de Rhénanie-Palatinat et complétée par un rapport de l'autorité régionale Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord (ci-après «SGD Nord»).

(23) En 2015, FFHG a lancé une procédure d'appel d'offres ouverte pour la vente du terrain «Housing». ADC Airport Harbour Investment GmbH (ci-après «ADC») a présenté une offre d'un montant de 1,25 million d'EUR.

(24) Le Land de Rhénanie-Palatinat a ensuite ouvert la procédure de privatisation de l'aéroport de Francfort-Hahn. Le soumissionnaire retenu, Shanghai Yiquian Trading Co. Ltd. (ci-après «SYT»), a présenté une offre comprenant les terrains «Campus» et «Housing». Le Land de Rhénanie-Palatinat a considéré que l'offre d'ADC reflétait le prix du marché et a fixé le prix de ce terrain à 1,25 million d'EUR dans le contrat de privatisation conclu avec SYT. Le contrat de privatisation avec SYT a été conclu le 2 juin 2016. Afin que le Land de Rhénanie-Palatinat puisse céder ensemble les deux terrains «Campus» et «Housing» à SYT dans le cadre de la privatisation, il était prévu que FFHG renonce à son droit de se retirer du contrat de vente de 2014 conclu avec le Land de Rhénanie-Palatinat. Toutefois, le 10 juin 2016, SYT n'a pas payé le prix prévu par le contrat de privatisation et, le 6 juillet 2016, le Land de Rhénanie-Palatinat a exercé son droit de résilier le contrat de vente conclu avec SYT.

(25) Le 6 juin 2016, FFHG a exercé son droit de rétractation à l'égard du contrat de vente de 2014. L'exercice du droit de rétractation a été établi par acte notarié le 6 juillet 2016. FFHG n'a versé aucune compensation au Land de Rhénanie-Palatinat pour l'exercice du droit de rétractation en ce qui concerne le terrain «Housing». L'Allemagne justifie cette conclusion par le fait que, dans son expertise de 2014, complétée par le rapport de SGD Nord, la commission d'experts des valeurs foncières pour la région Osteifel-Hunsrück (Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich Osteifel-Hunsrück) a conclu, en ce qui concerne le contrat de vente de 2014, que le coût de la démolition des bâtiments situés sur le terrain «Housing» (ancien bâtiment militaire) et de l'assainissement subséquent de ce terrain serait supérieur à la valeur de ce dernier après l'achèvement de ces travaux. L'expertise exclut la possibilité d'une valeur marchande négative, raison pour laquelle la valeur du terrain «Housing» sur le marché a été fixée à 0 EUR. FFHG a vendu le terrain «Housing» pour 1,25 million d'EUR à ADC dans le cadre d'un contrat conclu le 6 juillet 2016. Ce contrat incluait non seulement la vente du terrain «Housing» de FFHG à ADC, mais également la vente du terrain «Campus» du Land de Rhénanie-Palatinat à ADC; il existe donc trois parties contractantes: ADC, FFHG et le Land de Rhénanie-Palatinat.

(26) Dans la décision d'ouvrir la procédure (voir considérants 184 à 189), la Commission a exprimé des doutes quant au fait que FFHG avait exercé, sans compensation, le droit de rétractation vis-à-vis du Land de Rhénanie-Palatinat en ce qui concerne le terrain «Housing» à la valeur du marché, étant donné que l'Allemagne n'a pas fourni d'évaluation de la valeur du terrain au moment de l'exercice du droit de rétractation, alors que le contrat de vente de 2014 prévoyait que le prix de vente en cas d'exercice du droit de rétractation serait fixé sur la base d'une nouvelle expertise.

2.2.2. *Mesures en faveur de Ryanair*

2.2.2.1. Soutien marketing à Ryanair

Contrat de marketing de 2005

(27) Le 4 novembre 2005, le Land de Rhénanie-Palatinat et Ryanair ont conclu un accord de services de marketing valable jusqu'à la fin de l'année 2016 (ci-après le «contrat de marketing de 2005»). Le contrat a été conclu par le Land seul, indépendamment de FFHG qui n'y était pas partie. Au moment de la conclusion du contrat de marketing, le Land ne détenait que 17,5 % des parts de FFHG, tandis que 65 % des parts appartenaient à Fraport, c'est-à-dire à une société non contrôlée par le Land de Rhénanie-Palatinat.

(28) Il a été convenu que les ressources financières mises à la disposition de Ryanair par l'intermédiaire du contrat de marketing de 2005 seraient utilisées pour des activités de marketing et de vente menées par Ryanair au profit de la promotion touristique conjointe du Land de Rhénanie-Palatinat et de Ryanair (considérant 90 de la décision d'ouvrir la procédure). Les paiements à Ryanair devaient être effectués sur la base des factures relatives à de telles actions promotionnelles en faveur du site touristique du Land de Rhénanie-Palatinat. Afin de mettre en œuvre ces activités de marketing, Ryanair a développé un «concept de marketing».

(29) Dans le cadre du contrat de marketing de 2005, le Land a acheté à Ryanair i) des liens vers les offres touristiques du Land de Rhénanie-Palatinat sur les sites web de Ryanair (article 1er du contrat de marketing), ii) deux pages du magazine de bord de Ryanair (article 2 du contrat de marketing) et iii) une campagne de presse en faveur du secteur touristique du Land (article 3 du contrat de marketing). En ce qui concerne la campagne de presse, le contrat prévoit la valeur de l'espace publicitaire que Ryanair doit acheter à des tiers pour les années 2006 à 2010 (de 160 000 EUR en 2006 à [400 000-500 000] EUR en 2009 et 2010).

(30) Le contrat de marketing de 2005 prévoit également des paiements du Land de Rhénanie-Palatinat à Ryanair qui, conformément à l'article 7 du contrat, doivent être inférieurs d'au moins 50 % aux prix facturés par Ryanair à d'autres clients pour les services de marketing en ligne. En outre, l'article 9 du contrat de marketing prévoit que Ryanair s'engage à baser un certain nombre d'avions à l'aéroport de Francfort-Hahn ([4]), le nombre de ces avions variant pendant la durée du contrat (selon les indications figurant à l'annexe du contrat), étant donné que les

([4]) Le stationnement d'un avion dans un aéroport signifie que l'avion est habituellement basé dans cet aéroport pour la nuit. L'avion est donc utilisé pour effectuer différents vols au départ de cet aéroport.

mesures de marketing prévues par le contrat ne sont efficaces que si davantage de touristes internationaux sont transportés dans la région. Si le nombre d'avions Ryanair stationnés à l'aéroport de Francfort-Hahn n'atteint pas le nombre convenu, le Land de Rhénanie-Palatinat a le droit de résilier le contrat de marketing avec effet immédiat.

(31) Le tableau ci-dessous indique les paiements annuels que la Rhénanie-Palatinat doit effectuer au profit de Ryanair en vertu du contrat de marketing de 2005, ainsi que le nombre d'avions que Ryanair s'engage à baser à l'aéroport de Francfort-Hahn pour chaque année:

Tableau 1

Contrat de marketing de 2005 — montants à payer par le Land de Rhénanie-Palatinat et nombre d'avions Ryanair devant stationner à l'aéroport de Francfort-Hahn

Année	Nombre d'avions devant stationner à l'aéroport de Francfort-Hahn	Paiement du Land de Rhénanie-Palatinat à Ryanair (EUR)
2006	8	[0 à 2 millions]
2007	10	[0 à 2 millions]
2008	12	[0 à 2 millions]
2009	14	[0 à 2 millions]
2010	16	[0 à 2 millions]
2011	17	[0 à 2 millions]
2012	18	[0 à 2 millions]
2013	18	[0 à 2 millions]
2014	18	[0 à 2 millions]
2015	18	[0 à 2 millions]
2016	18	[0 à 2 millions]

(32) Outre un aperçu des prix facturés par différents sites web pour les campagnes publicitaires, l'Allemagne n'a pas fourni d'évaluation ex ante détaillée du contrat de marketing de 2005 réalisée par le Land de Rhénanie-Palatinat, qui démontrerait que le contrat était conforme au marché.

Contrat de marketing de 2017

(33) Après avoir cédé ses parts dans FFHG au groupe HNA ([5]) en mars 2017, le Land de Rhénanie-Palatinat a conclu, le 20 octobre 2017, un autre accord de services de marketing («Collaborative Campaign Agreement», ci-après le «contrat de marketing de 2017») avec Ryanair. Ce contrat est entré en vigueur le 1er octobre 2017 et a été conclu pour une durée maximale de cinq ans. Le Land s'est réservé le droit de mettre fin à ce contrat au plus tôt le 31 décembre 2018 en raison d'éventuelles restrictions budgétaires.

(34) Le nouveau contrat prévoyait des paiements annuels liés au marketing du Land de Rhénanie-Palatinat à Ryanair d'un montant, en principe, de 1,2 million d'EUR par an. Pour la période allant du 1er octobre au 31 décembre 2017, le paiement proportionnel a été fixé à 350 000 EUR; pour 2018, un montant supplémentaire maximal de 200 000 EUR a été prévu (soit un total de 1,4 million d'EUR), à condition qu'un transfert correspondant des fonds inutilisés prévus pour 2017 ait été effectué conformément aux règles budgétaires applicables du Land.

(35) Les parties sont convenues de définir chaque année une campagne de marketing détaillée et sa valeur. Le paiement annuel maximal devait s'élever à 1,2 million d'EUR.

([5]) Le groupe HNA était un conglomérat chinois actif principalement dans le transport aérien et le tourisme.

(36) Ryanair s'est engagée à transporter au moins [100 000-200 000] passagers par an vers l'aéroport de Francfort-Hahn, qui passeraient au moins une nuit en Rhénanie-Palatinat (ci-après les «touristes acheminés par avion») pendant la durée du contrat,. Si le nombre de touristes acheminés par avion était inférieur à [100 000-200 000], aucun paiement ne devrait être effectué. Si le nombre de touristes acheminés par avion était supérieur à [100 000-200 000] mais inférieur à [100 000-200 000], seuls […] % du montant de 1,2 million d'EUR seraient dus.

(37) En outre, le plan de la campagne 2018 prévoyait des mesures visant à promouvoir le site touristique de la Rhénanie-Palatinat par l'intermédiaire des médias sociaux, de la base de données de gestion des relations clients de Ryanair et de sites web, ainsi que d'une publicité ciblée. Une vaste campagne de marketing d'une valeur de [0-1,2 million] d'EUR était également prévue, faisant appel aussi bien à des médias traditionnels qu'à des médias numériques fortement ciblés.

(38) L'Allemagne explique que le contrat de marketing de 2017 a été conclu après la privatisation de l'aéroport de Francfort-Hahn et que les parties ont agi en tant qu'opérateurs en économie de marché qui respectaient les conditions du marché pour la conclusion d'un contrat de marketing. Selon l'Allemagne, la décision du Land de Rhénanie-Palatinat de conclure le contrat de marketing avec Ryanair était fondée sur une étude comparative réalisée par un expert indépendant, selon laquelle Ryanair proposait le meilleur rapport qualité/prix pour les services de marketing souhaités par le Land. À l'exception de l'étude comparative, l'Allemagne n'a pas fourni d'évaluation ex ante détaillée du contrat de marketing réalisée par la Rhénanie-Palatinat, qui démontrerait qu'il correspond aux pratiques commerciales habituelles et qu'il respecte le principe de l'opérateur en économie de marché.

2.2.2.2. Les accords de services aéroportuaires de 2013, 2015 et 2016 conclus entre FFHG et Ryanair

(39) FFHG et Ryanair ont conclu une série d'accords définissant les conditions financières dans lesquelles Ryanair exerce ses activités à l'aéroport de Francfort-Hahn. Dans la décision (UE) 2016/788 de la Commission ([6]) (ci-après la «décision Hahn I»), la Commission a conclu que les accords de services aéroportuaires conclus entre FFHG et Ryanair en 2002 (ci-après le «contrat de services aéroportuaires de 2002») et en 2005 (ci-après le «contrat de services aéroportuaires de 2005») étaient conformes au principe de l'opérateur en économie de marché et ne constituaient donc pas une aide d'État. Le contrat de services aéroportuaires de 2002 devait initialement expirer le 13 février 2017, avec une possibilité de prorogation jusqu'au 13 février 2022, et le contrat de services aéroportuaires de 2005 devait initialement expirer en 2027.

(40) Toutefois, le 27 mars 2013, un avenant (ci-après l'«avenant de 2013» ou le «contrat de services aéroportuaires de 2013») a été conclu pour une durée de trois ans (2013 à 2016) entre FFHG et Ryanair. Il ressort de l'avenant de 2013 qu'il regroupe et remplace tous les accords antérieurs concernant l'exploitation de vols de passagers au départ et à destination de l'aéroport de Francfort-Hahn. L'Allemagne n'a pas fourni d'évaluation de l'avenant de 2013 au titre du principe de l'opérateur en économie de marché. L'avenant de 2013 est un avenant au contrat type d'opérations de trafic au sol à l'aéroport de Francfort-Hahn. Il ne prévoit pas de dérogations au barème des redevances aéroportuaires, mais confirme son applicabilité. Les règles applicables à Ryanair en matière d'opérations de trafic au sol seront adaptées à l'évolution générale de l'industrie aéronautique.

(41) Le 8 mars 2015, l'avenant de 2013 a été modifié par une annotation au contrat d'opérations de trafic au sol, annexée à cet avenant (ci-après l'«annotation de 2015» ou le «contrat de services aéroportuaires de 2015»), en ce qui concerne les points suivants: a) la prorogation de l'avenant de 2013 jusqu'au 31 mars 2017, b) la mise à disposition d'un véhicule de service (pour les aires de trafic/la maintenance) pour Ryanair et c) la mise à disposition, pour Ryanair, de bureaux et d'entrepôts pour le stockage de pièces de rechange. L'Allemagne a précisé que le soutien marketing mentionné au considérant 109 de la décision d'ouvrir la procédure, qui s'élève à 100 000 EUR environ pour chaque nouvelle liaison établie en provenance ou à destination de l'aéroport de Francfort-Hahn, figurait déjà dans l'accord conclu avec Ryanair en 2002. Le gouvernement allemand a informé la Commission que, en tout état de cause, aucun soutien marketing n'avait été accordé pour une nouvelle liaison dans le cadre de l'annotation de 2015.

([6]) Décision (UE) 2016/788 de la Commission du 1er octobre 2014 relative à l'aide d'État SA.32833 (11/C) (ex 11/NN) mise à exécution par l'Allemagne concernant les modalités de financement de l'aéroport de Francfort-Hahn mises en place de 2009 à 2011 (JO L 134 du 24.5.2016, p. 1).

(42) Les 8 et 9 septembre 2016, FFHG et Ryanair ont conclu un autre accord pour une durée de cinq ans, valable du 1er avril 2017 au 31 mars 2022. Cet accord a été conclu sous la forme d'un avenant à l'avenant de 2013 (ci-après l'«avenant no 2 de 2016» ou le «contrat de services aéroportuaires de 2016»). L'avenant no 2 de 2016, qui détermine principalement les redevances aéroportuaires à payer et les circonstances dans lesquelles elles doivent l'être, prévoit certaines modifications de l'avenant de 2013 et remplace l'annotation de 2015.

(43) Selon l'Allemagne, l'avenant de 2013 et l'annotation de 2015 ne sont modifiés que sur deux points par l'avenant no 2 de 2016:

a) conformément à l'avenant no 2 de 2016, la redevance aéroportuaire de […] EUR par passager n'est due que si Ryanair transporte au moins […] passagers par an, alors qu'elle était auparavant due pour plus de […] passagers;

b) un nouveau régime de soutien marketing est introduit, en vertu duquel aucune redevance aéroportuaire n'est perçue pour les passagers dont le nombre est supérieur à celui des passagers embarqués sur des vols au départ de l'aéroport au cours de l'année précédente.

2.2.2.3. Aide à la formation pour Ryanair

(44) La plaignante fait valoir – en se basant sur les rapports annuels de Hahn Campus Management GmbH (ci-après «HCM»), une filiale à 100 % de FFHG – qu'entre 2001 et 2002, HCM a reçu un montant d'environ 1,685 million d'EUR de la part des autorités du Land de Rhénanie-Palatinat en tant qu'aide à la formation de chômeurs ou de personnes menacées de chômage. En outre, HCM a confié à la société a und o Gettmann Arbeitsmarkt- und Organisationsberatung (ci-après «a und o Gettmann») la gestion de la mesure, notamment la collecte de preuves attestant que les paiements avaient été utilisés pour dispenser des formations (ci-après les «justificatifs d'utilisation»).

(45) Selon la plaignante, Ryanair a fourni des services de formation à HCM dans le cadre d'un programme de formation des membres d'équipage de cabine et des pilotes et a été rémunérée pour ce faire. Dans ce contexte, la plaignante mentionne un montant de 4 millions d'EUR. Elle cite également un article de presse dans lequel un expert a estimé qu'environ 80 à 90 % des pilotes et du personnel de cabine formés dans le cadre du programme HCM avaient finalement été recrutés par Ryanair. La plaignante affirme qu'il est notoire que les employés de Ryanair auraient dû payer eux-mêmes leur formation et que Ryanair n'a pas pris en charge les frais de formation de son propre personnel (pilotes et membres d'équipage de cabine). Elle cite à cet égard une déclaration de 2003 sur la formation du personnel de cabine figurant sur le site internet de Ryanair.

2.2.2.4. Financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance en faveur de Ryanair

(46) La plaignante indique que FFHG a mis en place, en 2010, un centre de formation pour Ryanair d'une valeur de 9 millions d'EUR. Selon la plaignante, le centre de formation propose jusqu'à 16 salles de formation et 70 dortoirs, qui sont utilisés par Ryanair pour la formation des pilotes et des membres d'équipage de cabine depuis août 2010.

(47) En 2010, FFHG a construit un hangar de maintenance et l'a loué à Ryanair, le contrat de location de FFHG ne couvrant pas ses coûts. Selon la plaignante, le hangar de maintenance est conçu pour deux appareils Boeing 737-800, c'est-à-dire pour le type d'avions utilisés par Ryanair. Le hangar de maintenance a été spécialement construit à la demande de Ryanair. À cet égard, la plaignante renvoie à des articles de presse selon lesquels Ryanair a négocié la construction de ces installations avec plusieurs aéroports.

(48) La plaignante explique que, pour la construction de ce hangar, FFHG a lancé un appel d'offres pour un contrat de concession d'une valeur maximale de 8 millions d'EUR. Cependant, le contrat de concession finalement conclu par FFHG avec une entreprise de construction pour la construction du hangar de maintenance portait sur un montant de 17,46 millions d'EUR. L'entreprise de construction a ensuite loué le hangar de maintenance à FFHG pour une durée de 30 ans. La plaignante explique que FFHG a acquis la propriété économique du hangar de maintenance en 2011 pour un montant de 12,1 millions d'EUR et l'a ensuite sous-loué à Ryanair jusqu'en 2027 à un prix inférieur aux coûts, à savoir environ 8,3 millions d'EUR au total.

(49) La plaignante estime que la «concession» n'était pas une véritable concession, étant donné que l'entreprise de construction n'a pas exploité le hangar de maintenance pour couvrir les coûts d'investissement au moyen de la rémunération versée par des tiers. Au lieu de cela, l'entreprise de construction n'a loué le hangar à FFHG que pour une période de 30 ans afin de couvrir les coûts d'investissement. Par conséquent, FFHG a de facto supporté le risque financier lié à la construction du hangar de maintenance. Étant donné que FFHG a acquis la propriété économique du hangar de maintenance en 2011 pour un montant d'environ 12,1 millions d'EUR, alors que Ryanair n'était tenue de payer qu'un loyer d'environ 8,3 millions d'EUR jusqu'en 2027, le loyer ne couvrait pas les coûts, ce qui conférait un avantage à Ryanair.

2.3. **Raisons ayant conduit à l'ouverture de la procédure**

(50) La décision d'ouvrir la procédure a soulevé la question de savoir si les mesures suivantes constituaient une aide d'État et si cette dernière pouvait être jugée compatible avec le marché intérieur:

a) Mesures d'aide potentielles en faveur de FFHG:

1) la garantie accordée par le Land de Rhénanie-Palatinat à FFHG en ce qui concerne la vente de terrains à l'entreprise de maintenance d'aéronefs Haitec; et

2) la «double» vente d'un terrain par FFHG.

b) Mesures d'aide potentielles en faveur de Ryanair:

1) les aides à la formation accordées à Ryanair;

2) le financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance;

3) les contrats de marketing conclus en 2005 et 2017 entre le Land de Rhénanie-Palatinat et Ryanair; et

4) les accords de services aéroportuaires conclus en 2013, 2015 et 2016 entre FFHG et Ryanair.

2.3.1. *La garantie du Land de Rhénanie-Palatinat en faveur de FFHG en ce qui concerne la vente de terrains à l'entreprise de maintenance d'aéronefs Haitec*

(51) La Commission a considéré à titre préliminaire que la prime de garantie de 2,56 % constituait une aide d'État en faveur de FFHG, étant donné qu'elle ne constituait pas une rémunération conforme au marché et ne semblait donc pas compatible avec le principe de l'opérateur en économie de marché. La Commission a estimé que [la société de conseil] avait probablement sous-estimé l'indice de référence de marché ([7]).

2.3.2. *La «double» vente d'un terrain par FFHG*

(52) La Commission a considéré à titre préliminaire que les conditions dans lesquelles FFHG avait exercé son droit de rétractation concernant le terrain «Housing» en 2016 n'étaient pas compatibles avec le principe de l'opérateur en économie de marché. L'exercice du droit de rétractation sans aucune compensation versée au Land de Rhénanie-Palatinat, alors que le terrain «Housing» a été vendu à ADC un mois après l'exercice du droit de rétractation pour un montant de 1,25 million d'EUR, indique provisoirement l'existence d'un avantage économique ([8]).

(53) En l'absence d'autres informations de la part de l'Allemagne, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur au regard des critères énoncés à la section 5.1.2 des lignes directrices de 2014 sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes ([9]) (ci-après les «lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation») ([10]).

2.3.3. *Les aides à la formation en faveur de Ryanair*

(54) La Commission a considéré à titre préliminaire que les aides à la formation constituaient des aides d'État en faveur de Ryanair non compatibles avec le marché intérieur.

(55) Les conclusions préliminaires de la Commission sont notamment les suivantes:

a) le fait que des fonds publics aient été octroyés dans le but de lutter contre le chômage ne signifie pas que les activités de formation en cause sont des activités non économiques;

([7]) Décision d'ouvrir la procédure, considérant 158.
([8]) Décision d'ouvrir la procédure, considérants 186 à 188.
([9]) Communication de la Commission — Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (JO C 99 du 4.4.2014, p. 3).
([10]) Décision d'ouvrir la procédure, considérants 326 à 330.

b) HCM semble avoir agi comme un simple intermédiaire entre le Land de Rhénanie-Palatinat et Ryanair pour le versement des subventions du ministère du travail, des affaires sociales, de la famille et de la santé du Land à Ryanair;

c) il est difficile de déterminer si, comme le prétend la plaignante, Ryanair a été payée deux fois pour la fourniture des services de formation, c'est-à-dire, d'une part, par les participants et, d'autre part, par le Land de Rhénanie-Palatinat, ou si les paiements présumés doivent être considérés comme une compensation des frais de formation qu'elle aurait normalement supportés, étant donné qu'elle semble avoir recruté la plupart des personnes ayant participé aux formations en question;

d) en l'absence d'autres informations de la part de l'Allemagne, la Commission a émis des doutes quant à la question de savoir si la mesure en question pouvait constituer une aide à la formation au sens de l'article 31 du règlement général d'exemption par catégorie (ci-après le «RGEC») ([11]). ([12]). Financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance.

2.3.4. *Le financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance*

(56) La Commission a estimé à titre préliminaire que le financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance constituait une aide d'État en faveur de Ryanair. La Commission a conclu à titre préliminaire que ce financement conférait un avantage économique à Ryanair, étant donné que le calcul de la rentabilité présenté par l'Allemagne suscitait certains doutes ([13]).

2.3.5. *Les contrats de marketing de 2005 et 2017 conclus entre le Land de Rhénanie-Palatinat et Ryanair*

(57) La Commission a considéré à titre préliminaire que les deux contrats de marketing constituaient une aide d'État en faveur de Ryanair et qu'ils n'étaient pas compatibles avec le marché intérieur. La Commission a émis des doutes quant à la compatibilité des contrats de marketing avec le principe de l'opérateur en économie de marché. Elle doutait en particulier que le Land de Rhénanie-Palatinat puisse tirer de ces contrats un quelconque profit dont un opérateur en économie de marché tiendrait compte au moment de décider s'il devait conclure ces contrats de marketing ([14]).

(58) En outre, la Commission craignait que l'objectif principal des contrats n'ait pas été d'acquérir des services de marketing en vue de promouvoir la région de Rhénanie-Palatinat, mais de soutenir financièrement les services de transport aérien de Ryanair en provenance et à destination de l'aéroport de Francfort-Hahn afin d'accroître le trafic aérien dans cet aéroport.

2.3.6. *Les accords de services aéroportuaires de 2013, 2015 et 2016 conclus entre FFHG et Ryanair*

(59) La Commission a considéré à titre préliminaire que le Land de Rhénanie-Palatinat, en tant qu'actionnaire majoritaire de FFHG, avait pris part à la décision de FFHG de conclure les contrats. Elle doutait qu'un opérateur en économie de marché, dont l'action est déterminée par des perspectives de rentabilité et qui se trouve dans la même situation que FFHG, aurait signé l'avenant de 2013, l'annotation de 2015 et l'avenant n° 2 de 2016 ([15]).

(60) La Commission doutait que l'avenant n° 2 de 2016 soit conforme au principe de l'opérateur en économie de marché, notamment parce que les hypothèses retenues dans l'étude PwC, sur lesquelles l'Allemagne s'appuie pour démontrer que le comportement du Land était conforme au marché, semblaient trop optimistes ([16]).

([11]) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1).
([12]) Décision d'ouvrir la procédure, considérant 230.
([13]) Décision d'ouvrir la procédure, considérants 264 à 267.
([14]) Décision d'ouvrir la procédure, considérants 233 à 252.
([15]) Décision d'ouvrir la procédure, considérants 277 à 291.
([16]) Décision d'ouvrir la procédure, considérants 287 à 290.

3. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

3.1. Observations présentées par la plaignante

3.1.1. *Mesures en faveur de FFHG*

3.1.1.1. La garantie accordée par le Land de Rhénanie-Palatinat à FFHG

(61) Dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure, Lufthansa fait valoir que la Commission a supposé à tort que le principe de l'opérateur en économie de marché s'appliquait.

(62) Premièrement, le Land n'a pas agi comme un investisseur privé, étant donné qu'aucun investisseur privé n'aurait, dans une telle situation, accordé cette garantie. La garantie serait devenue exigible en cas de cessation des activités aéroportuaires avant 2024. Lufthansa souligne ce risque, car Ryanair n'était pas contractuellement tenue d'exploiter des services aériens à l'aéroport de Francfort-Hahn et elle pouvait quitter l'aéroport du jour au lendemain. En 2008, Ryanair a déjà menacé de quitter l'aéroport.

(63) Selon Lufthansa, même si le principe de l'opérateur en économie de marché avait été applicable, la prime de FFHG aurait été trop basse et un avantage aurait été accordé à FFHG.

(64) Lufthansa remet en cause l'approche suivie par l'Allemagne et la Commission dans la décision d'ouvrir la procédure en ce qui concerne l'appréciation du montant de la prime. Elle conteste en particulier la conclusion de la Commission selon laquelle le taux minimal conforme au marché est de 3,10 %. Pour ce calcul, FFHG a été traitée comme un «emprunteur», bien que, en l'espèce, la garantie couvre une pénalité versée à Haitec et non le remboursement d'un prêt. Par conséquent, la communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation (ci-après la «communication sur les taux de référence») ([17]) doit être appliquée à titre substitutif. La prime minimale s'élèverait alors à 7,98 %.

3.1.1.2. La «double» vente d'un terrain par FFHG

(65) Lufthansa fait valoir que les expertises relatives à la vente des terrains citées dans la décision d'ouvrir la procédure ont été établies par des autorités publiques. Elle estime qu'il ne s'agit pas d'experts indépendants. Toutefois, ces observations portent sur le prix de vente initial figurant dans le contrat de vente de 2014, et non sur les doutes exprimés en ce qui concerne l'exercice du droit de rétractation de FFHG pour la vente du terrain «Housing» dans le cadre de la vente de ce terrain à ADC un mois plus tard. Lufthansa partage ces préoccupations et fait valoir que la vente a conféré un avantage à FFHG.

3.1.2. *Mesures en faveur de Ryanair*

3.1.2.1. Les contrats de marketing de 2005 et 2017 conclus entre le Land de Rhénanie-Palatinat et Ryanair

(66) La plaignante fait valoir qu'il est inhabituel pour une autorité publique de conclure un tel accord. Le seul précédent concerne l'aéroport de Zweibrücken; à l'époque, l'aide avait été déclarée illégale et incompatible avec le marché intérieur.

(67) La plaignante indique que le contrat de marketing ne concerne que l'aéroport de Francfort-Hahn et non l'ensemble du Land de Rhénanie-Palatinat.

(68) Selon Lufthansa, il convient également de tenir compte du fait que le Land de Rhénanie-Palatinat a payé Ryanair à deux reprises pour des liens internet, du moins pour l'année 2008: une fois dans le cadre du contrat conclu avec l'aéroport de Zweibrücken et une fois dans le cadre du contrat de marketing de 2005, qui est examiné en l'espèce.

(69) La plaignante conteste également que Ryanair ait réellement mené une campagne de presse visant à promouvoir le secteur touristique du Land. La stratégie de 2015 pour le tourisme, qui visait les touristes en provenance de l'étranger, ne doit pas être prise en compte aux fins de l'évaluation du contrat de marketing de 2005.

([17]) Communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation (JO C 14 du 19.1.2008, p. 6).

(70) En outre, selon la plaignante, le nombre d'avions stationnés à l'aéroport de Francfort-Hahn n'est pas celui qui avait été convenu et le Land de Rhénanie-Palatinat n'a pas résilié le contrat malgré cette violation du contrat.

(71) La plaignante ajoute qu'entre 30 et 50 % du budget marketing du Land de Rhénanie-Palatinat ont été dépensés pour Ryanair. Il s'agit là d'un avantage accordé à Ryanair, d'autant plus que Ryanair a également bénéficié d'un soutien marketing sur la base des contrats de services aéroportuaires de 2005, 2015 et 2016, ainsi que de la part d'autres aéroports.

3.1.2.2. Les accords de services aéroportuaires de 2013, 2015 et 2016 conclus entre FFHG et Ryanair

(72) Selon la plaignante, les contrats de services aéroportuaires sont imputables à l'État, étant donné que le Land de Rhénanie-Palatinat, en tant qu'actionnaire majoritaire de FFHG et membre du conseil de surveillance, a très probablement participé à la signature des contrats.

(73) En outre, dans une situation similaire, un investisseur privé aurait tenu compte du résultat économique principal du contrat, à savoir des pertes importantes, et n'aurait pas prolongé un tel contrat. Conformément à l'arrêt de la Cour dans l'affaire C–300/16 ([18]), toute information susceptible d'influencer de manière non négligeable le processus décisionnel d'un investisseur doit être prise en considération.

(74) Lufthansa ajoute que FFHG a eu connaissance de l'expertise qu'AT Kearney avait réalisée en 2012 concernant la rentabilité ou l'absence de rentabilité de FFHG. Sur la base des recommandations de cette expertise, FFHG s'est adressée à Ryanair début 2013 pour demander une augmentation des redevances. Ryanair n'a cependant accepté que quelques modifications non substantielles. FFHG n'aurait donc pas dû conclure les contrats de services aéroportuaires de 2013 et de 2015 si elle avait agi comme un investisseur privé.

(75) En ce qui concerne le contrat de services aéroportuaires de 2016, la situation de FFHG en tant qu'investisseur était légèrement différente de celle des contrats de 2013 et de 2015. Lufthansa fait valoir que le contrat de services aéroportuaires de 2016 n'aurait pas été conclu par un investisseur rationnel dans la situation de FFHG, étant donné qu'il a été conclu sous la pression de Ryanair, du fait de la présence d'un nouveau propriétaire d'aéroport potentiel dans une (quatrième) procédure de privatisation en cours, et à des conditions encore plus favorables que celles du contrat de services aéroportuaires de 2005, qui n'étaient déjà pas suffisantes pour éviter que FFHG ne réalise globalement des pertes considérables au fil des ans.

(76) En outre, en l'absence de paramètres économiques prévisibles ou mesurables, le critère de l'investisseur privé ne peut selon Lufthansa pas être appliqué, étant donné que Ryanair ne s'est pas engagée à exercer un volume d'activité déterminé à l'aéroport de Francfort-Hahn.

(77) Lufthansa renvoie également à des citations tirées des procès-verbaux des réunions du parlement du Land, qui donnent des indications sur les informations fournies aux membres du conseil de surveillance de FFHG. Ces citations démontreraient que les principaux paramètres du contrat ont déjà été convenus le 28 juillet 2016 par la direction de FFHG, sous la pression de Ryanair. Or, l'étude de faisabilité de PwC est datée de septembre 2016. Lufthansa considère donc que cela confirme les doutes exprimés par la Commission dans la décision d'ouvrir la procédure, à savoir que l'étude n'a pas été réalisée avant la conclusion du contrat de services aéroportuaires de 2016. Au lieu de cela, l'objectif de l'étude était d'empêcher un dépôt de bilan de FFHG au cours de la procédure de privatisation.

(78) Enfin, Lufthansa fait valoir que le montant total de l'aide octroyée dans le cadre des contrats de services aéroportuaires conclus en 2013, 2015 et 2016 s'élève à au moins 70 millions d'EUR.

3.1.2.3. L'aide à la formation accordée à Ryanair

(79) Lufthansa estime que Ryanair est le bénéficiaire des aides à la formation présumées, étant donné que le Land a versé les paiements à HCM afin qu'ils soient transférés à Ryanair.

([18]) Arrêt de la Cour de justice du 20 septembre 2017, Commission/Frucona Košice, C–300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, point 60.

(80) La plaignante place les aides à la formation présumées dans le contexte de l'accord de services de marketing conclu en 2001 par FFHG avec Ryanair, car elles sont étroitement rapprochées dans le temps.

(81) La plaignante conteste l'affirmation de l'Allemagne selon laquelle les aides à la formation présumées n'ont pas facilité l'activité économique. Lufthansa émet des doutes quant au fait que l'aide à la formation était axée sur la qualification des chômeurs et des personnes exposées au risque de chômage et qu'il s'agissait donc, comme l'affirme l'Allemagne, de mesures visant le marché du travail.

(82) La plaignante affirme en outre que Ryanair n'a pas pris en charge les coûts de formation de son propre personnel.

(83) Sur la base de différentes sources, notamment les rapports annuels de HCM, la plaignante détermine le montant des aides à la formation présumées. Selon la plaignante, les ressources d'État versées pour la formation des pilotes et des membres d'équipage de cabine de Ryanair s'élevaient à environ 2,9 millions d'EUR, soit un montant nettement supérieur à celui retenu dans la décision d'ouvrir la procédure. Il ressort clairement des rapports annuels de HCM pour les années 2001 et 2002 que HCM a reçu au moins 2 675 555,20 EUR du Land de Rhénanie-Palatinat, qu'elle a ensuite transférés à Ryanair. Une partie de l'aide a été versée directement à Ryanair pour des formations qu'elle a dispensées elle-même à son propre personnel. Une autre partie a été consacrée à la formation du personnel navigant, qui a ensuite été recruté par Ryanair.

(84) En outre, les aides présumées à la formation ne seraient pas compatibles avec le marché intérieur. La plaignante estime que les aides à la formation présumées ne remplissent pas les conditions d'exemption prévues à l'article 31 du RGEC et dénonce à cet égard, premièrement, le manque de transparence des aides, deuxièmement, le dépassement du seuil de notification et, troisièmement, le non-respect de la condition prévue à l'article 31, paragraphe 2, du RGEC, étant donné que les contenus de formation prétendument subventionnés sont des normes de formation obligatoires.

(85) Enfin, la plaignante conteste les explications de l'Allemagne concernant la durée de conservation des documents professionnels en droit allemand (10 ans). En 2011, la plaignante a fourni à la Commission des informations détaillées sur les aides à la formation présumées dans un formulaire de plainte. Il ressort clairement des considérants 2 et 3 de la décision Hahn I que la Commission a transmis cette plainte à l'Allemagne le 18 mars 2011. L'Allemagne a donc eu connaissance des faits neuf ans après le versement des fonds en 2002, et il appartenait donc à la direction de HCM de conserver et d'archiver les documents correspondants. Ainsi, il y a lieu de considérer que l'Allemagne disposait des documents, mais qu'elle n'a pas fourni ces documents à la Commission à sa demande. Par conséquent, conformément à l'article 15, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ([19]), une décision devrait être prise sur la base des données disponibles.

3.1.2.4. Le financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance

(86) Les observations de la plaignante sur les circonstances de la construction du hangar de maintenance et de l'école de formation du personnel de cabine et de pilotes se rapportent à ses réclamations du 4 mars 2011 et du 9 juin 2016. En particulier, la plaignante se réfère à des articles de presse selon lesquels FFHG a investi 9 millions d'EUR dans l'école. En outre, la plaignante cite certains indicateurs, tels que les liens organisationnels avec le conseil de surveillance de FFHG de l'époque, pour démontrer que les contrats en cause sont imputables à l'État.

(87) En outre, selon la plaignante, il existait des accords supplémentaires concernant l'école de formation du personnel de cabine et de pilotes construite pour Ryanair.

3.2. **Observations de Ryanair**

3.2.1. *Les aides à la formation accordées à Ryanair*

(88) Ryanair invoque le délai de prescription en matière de récupération prévu à l'article 17 du règlement (UE) 2015/1589 et fait valoir que ce délai s'est écoulé depuis le dernier versement de l'aide en 2003.

([19]) Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9).

(89) Ryanair souligne en outre que le délai de prescription en Irlande est de six ans et que, par conséquent, elle ne conserve pas nécessairement des relevés d'accords au-delà de ce délai. Ryanair ne peut donc se fonder sur aucune information relative à cette mesure d'aide présumée pour sa défense ou afin de démontrer l'absence d'aide ou sa compatibilité avec le marché intérieur. Les enquêtes en la matière sont donc contraires aux droits de la défense de Ryanair et au droit à une bonne administration. Ce n'est pas Ryanair, mais la société de conseil a und o Gettmann, mandatée par HCM, qui était bénéficiaire de l'aide. Il existe une contradiction entre, d'une part, la constatation de la Commission selon laquelle HCM était un «simple intermédiaire» entre le Land de Rhénanie-Palatinat et Ryanair et, d'autre part, le fait que HCM ait financé 50 % de la formation sur ses propres ressources.

3.2.2. *Le financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance*

(90) Ainsi qu'il ressort de la décision d'ouvrir la procédure, l'Allemagne a fourni un calcul de rentabilité des accords en question afin de démontrer leur compatibilité avec le principe de l'opérateur en économie de marché. Ce calcul de rentabilité a permis de calculer la valeur actuelle nette agrégée des flux de trésorerie imputables aux accords. La Commission a critiqué certains points de ce calcul et a refusé à Ryanair l'accès à ce document. Ryanair n'a donc pas été en mesure de se prononcer sur les doutes exprimés par la Commission en ce qui concerne le calcul de la rentabilité présenté par l'Allemagne.

3.2.3. *Les contrats de marketing de 2005 et 2017 conclus entre le Land de Rhénanie-Palatinat et Ryanair*

(91) Premièrement, selon Ryanair, il y avait un véritable besoin de services de marketing. L'aéroport de Francfort-Hahn et la région environnante dépendent des recettes provenant du tourisme. Il n'est pas inhabituel que les autorités régionales placent une partie de leur publicité de marque sur des sites web et d'autres médias de compagnies aériennes. Le fait que même de grandes villes telles que Rome et Paris doivent investir dans la publicité internationale montre que les villes et les régions moins connues doivent investir beaucoup plus dans la promotion de leur image et de leur marque.

(92) Deuxièmement, selon Ryanair, les services de marketing qu'elle fournit couvrent les besoins de marketing des acheteurs. L'objectif du Land n'était pas de promouvoir les vols de Ryanair à destination de Londres-Stansted, d'Édimbourg, de Newquay et de Rome, mais de promouvoir clairement la région située autour de l'aéroport de Francfort-Hahn sur l'internet. Selon Ryanair, la publicité effectuée sur son site web et dans ses magazines fournis à bord permet d'atteindre de manière optimale un public passif. Sur le marché des compagnies aériennes à bas coûts, il existe un grand nombre de passagers indécis qui recherchent des idées de destination sur les sites web des compagnies aériennes. En particulier, les passagers à la recherche d'offres de dernière minute n'auraient souvent qu'une vision générale de leur destination (par exemple, une station balnéaire, une ville historique) et choisiraient en fonction du contenu publicitaire qui leur est présenté. Le site web et d'autres supports publicitaires de Ryanair sont particulièrement précieux pour l'annonceur et ne sont certainement pas «comparables» à ceux d'autres compagnies aériennes – et encore moins au site officiel touristique du gouvernement d'un Land, qui n'est que rarement consulté par des étrangers. Ryanair fait notamment référence au caractère unique et attractif de son site internet.

(93) Troisièmement, la référence aux liaisons dans les contrats de 2005 et 2017 n'avait pas pour but de promouvoir Ryanair; au contraire, c'est le Land qui a besoin des engagements de Ryanair concernant un certain nombre de vols et de passagers, étant donné que l'efficience et l'efficacité de la publicité pour la région dépendent de sa visibilité. La visibilité dépend, quant à elle, du nombre de touristes potentiels qui visitent le site internet de Ryanair et du nombre de passagers voyageant avec Ryanair qui consomment la publicité à bord des avions. Selon Ryanair, les engagements relatifs à un certain nombre de vols et au transport d'un certain nombre de passagers constituent la meilleure garantie pour assurer une visibilité adéquate des actions de promotion menées par Ryanair pour le Land de Rhénanie-Palatinat. En outre, un pourcentage plus élevé de passagers qui arrivent est souhaitable pour le Land. Du point de vue des autorités régionales, les recettes extra-aéronautiques de la région sont nettement plus probables dans le cas des passagers qui arrivent dans un aéroport de la région puis repartent de l'un de ces aéroports, que dans celui des passagers des environs qui s'envolent de l'un de ces aéroports vers une destination à l'étranger. Les passagers en provenance de l'étranger dépensent, dans la région, beaucoup plus d'argent dans les hôtels, les restaurants, les souvenirs, les produits et services locaux, la location de voitures, etc., et les curiosités touristiques régionales sont naturellement plus intéressantes pour les passagers qui arrivent.

(94) Ryanair ajoute que, par les contrats de marketing, le Land pourrait avoir poursuivi des objectifs économiques. Même un actionnaire détenant une part de 17,5 % pourrait poursuivre des objectifs économiques. Même une participation ne conférant aucun contrôle, telle que celle que le Land détenait dans FFHG avant 2009, pourrait justifier, sur le plan juridique, une analyse conjointe avec les contrats de services aéroportuaires. Fraport et le Land de Hesse, les deux autres actionnaires de FFHG, sont respectivement une entreprise publique et un Land. En d'autres termes, avant même que le Land de Rhénanie-Palatinat n'acquière, le 1er janvier 2009, une participation de 82,5 % dans FFHG, tant le signataire du contrat de marketing de 2005 que le propriétaire de FFHG représentaient tous deux, en définitive, l'État allemand. Cela ne signifie donc pas nécessairement que le signataire du contrat et FFHG ne constituent pas une unité économique. La Commission devrait au moins faire la distinction entre la période allant du 4 novembre 2005 (c'est-à-dire de la date de signature du contrat de marketing de 2005) au 31 décembre 2008, lorsque le Land détenait une participation de 17,5 % dans FFHG, et la période allant du 1er janvier 2009 au 2 août 2017, lorsqu'il détenait une participation de 82,5 % dans FFHG.

(95) En outre, la poursuite d'un intérêt général par le Land n'exclut pas la poursuite parallèle d'intérêts commerciaux. Le Land a peut-être également agi en tant que propriétaire d'un «portefeuille de marques».

(96) En outre, des prix pratiqués sur le marché ont été fixés pour les services de marketing. Le prix des services de marketing sur les canaux de Ryanair reflétait la popularité particulièrement importante du site web de Ryanair. Selon Ryanair, la pratique de la Commission, notamment concernant les aides d'État en faveur des aéroports de Marseille et de Bratislava ([20]), conforte cette hypothèse. Dans l'affaire concernant l'aéroport de Bratislava, la Commission a constaté que même si un aéroport ne paie pas pour des services de marketing supplémentaires sur le site internet de Ryanair et qu'il n'est mentionné sur ce site qu'en tant que destination, il ne peut être exclu qu'une certaine valeur puisse lui être attribuée.

(97) Enfin, Ryanair affirme n'avoir obtenu aucun avantage. Les activités marketing qu'elle mène pour ses propres services sont différentes du point de vue du contenu et ont une durée différente. Les services de marketing de Ryanair sont achetés à la fois par des acheteurs publics et privés. Il n'existe aucune règle selon laquelle les services de marketing achetés par un client ne devraient pas bénéficier à d'autres personnes.

3.2.4. *Les accords de services aéroportuaires de 2013, 2015 et 2016 conclus entre FFHG et Ryanair*

(98) Selon Ryanair, la décision d'ouvrir la procédure ne comporte pas d'analyse comparative, mais uniquement une analyse de rentabilité pour les contrats de services aéroportuaires de 2013, 2015 et 2016, et n'explique pas les raisons pour lesquelles aucune analyse comparative n'a été prise en compte. La Commission devrait selon elle comparer les contrats entre Ryanair et les aéroports publics, qui contiennent prétendument des aides d'État, avec les contrats conclus par Ryanair avec des aéroports privés et publics-privés. Conformément à la jurisprudence de l'Union, la Commission devrait d'abord adopter une approche comparative et ne recourir qu'à une solution fondée sur les coûts lorsqu'aucun critère de référence n'est disponible. Selon l'arrêt Chronopost ([21]) et la communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État ([22]), ce n'est que dans les cas où la comparaison avec un investisseur privé n'est pas possible qu'une analyse de rentabilité fondée sur les coûts/recettes peut être effectuée plutôt qu'une analyse comparative fondée sur le marché. La Commission ne devrait donc se fonder qu'à titre subsidiaire sur une analyse de rentabilité (fondée sur les coûts et les recettes).

(99) En ce qui concerne les contrats de services aéroportuaires de 2013 et de 2015, la Commission a, selon Ryanair, commis une erreur de droit en considérant qu'une prétendue baisse de rentabilité (ce qui n'est pas le cas), et non un manque de rentabilité, suffisait à établir l'existence d'une aide. La Commission part du principe qu'un opérateur en économie de marché n'accepterait jamais une baisse de rentabilité à la suite de la renégociation d'accords. Si cette approche était confirmée, le principe de l'opérateur en économie de marché signifierait que des bénéfices constants ou croissants doivent être réalisés. Cette assertion ne tiendrait pas compte du fait qu'un opérateur agissant pour des

([20]) Décision (UE) 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 concernant les mesures SA.22932 (11/C) (ex NN 37/07) mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport (JO L 260 du 27.9.2016, p. 1); 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), considérant 114.

([21]) Voir arrêt de la Cour de justice du 3 juillet 2003, Chronopost/Ufex e.a, C–83/01 P, C–93/01 P et C–94/01 P, ECLI:EU:C:2003:388, points 38 et 40.

([22]) 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, points 225 à 228 (JO C 262 du 19.7.2016, p. 1).

raisons commerciales accepterait souvent des bénéfices plus faibles. Par exemple, même si une baisse des prix résultant de l'entrée d'un concurrent sur le marché entraînait une baisse nette des bénéfices, l'opérateur économique pourrait néanmoins avoir adopté un comportement maximisant le profit. Dans ce cas, par exemple, compte tenu de l'évolution des conditions des échanges, il aurait pu être utile pour FFHG d'accepter une baisse de rentabilité afin de soutenir les efforts déployés par Ryanair pour maintenir des liaisons peu rentables. L'Allemagne, par exemple, a introduit une taxe sur le transport aérien de 8 EUR par passager en 2010 et une redevance de sécurité de 3,36 EUR en 2014 (portée par la suite à 4,4 EUR). Dans chaque cas, il semble que les parties intéressées aient attendu un ou deux ans pour déterminer si la mesure devait être maintenue ou retirée, compte tenu de son incidence négative sur le trafic, avant de lui apporter d'éventuelles modifications.

(100) Selon Ryanair, la Commission s'est trop concentrée sur l'avenant de 2013 et sur l'annotation de 2015 et n'a pas tenu compte de l'ensemble des modifications apportées au contrat de services aéroportuaires de 2005 et, partant, du principe selon lequel «[i]l est nécessaire, dans le cadre de l'application du critère de l'investisseur privé, d'envisager la transaction commerciale dans son ensemble…» ([23]).

(101) En outre, un rapport du consultant Oxera de décembre 2013 commandé par Ryanair démontre que les contrats de services aéroportuaires de 2013 et de 2015 étaient rentables pour l'aéroport, tant sur une base individuelle qu'en cas de poursuite ou de renouvellement du précédent contrat de services aéroportuaires. Cela démontre clairement que les deux contrats sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché.

(102) Le contrat de services aéroportuaires de 2016 était rentable d'un point de vue ex ante, ainsi qu'il ressort du rapport Oxera.

(103) Ryanair conteste également que le contrat de services aéroportuaires de 2016 soit imputable à l'État et implique des ressources d'État. Le contrat a été signé le 9 septembre 2016, peu après l'échec de la vente de FFHG et alors que le Land envisageait déjà de vendre FFHG à un autre acheteur, et peu de temps (cinq mois) avant que le Land signe, le 1er mars 2017, un contrat d'achat d'actions avec HNA Airport Group GmbH. Compte tenu de la préparation des contrats d'achat d'actions, qui prend généralement plusieurs mois, il y a lieu de considérer que, lorsque le contrat de services aéroportuaires de 2016 a été signé, le Land savait déjà que FFHG serait vendue à HNA Airport Group GmbH et qu'il ne serait pas tenu d'exécuter le contrat de services aéroportuaires de 2016. Le contrat de services aéroportuaires de 2016 a donc été signé par le Land, mais cela a été fait pour HNA Airport Group GmbH. Selon Ryanair, HNA Airport Group GmbH n'étant pas une entité publique, ses ressources financières ne sont pas des ressources d'État et le contrat n'est pas imputable à l'État.

3.3. **Observations de FFHG**

3.3.1. *Les accords de services aéroportuaires de 2013, 2015 et 2016 conclus entre FFHG et Ryanair*

(104) FFHG renvoie au rapport Oxera présenté par Ryanair et affirme une nouvelle fois que les contrats de services aéroportuaires de 2013, 2015 et 2016 sont compatibles avec le principe de l'opérateur en économie de marché.

(105) FFHG estime que les doutes de la Commission concernant les dispositions temporelles liées à l'étude PwC de 2016 et aux hypothèses qui sous-tendent cette étude ne sont pas fondés. En ce qui concerne les dispositions temporelles, FFHG fait valoir qu'il disposait déjà des prévisions de PwC sous forme de projet avant la version finale et qu'elles ont donc été prises en compte avant la signature du contrat de services aéroportuaires de 2016. Le régime de mesures d'incitation prévu par le contrat (le «Growth-Scheme») est conçu de manière à ce que Ryanair ne bénéficie pas d'une remise sur les redevances passagers si le nombre de passagers diminue ou reste constant par rapport à l'année précédente. Dans une perspective ex ante, on peut considérer que le nombre de passagers de Ryanair augmente pendant la durée du contrat de services aéroportuaires de 2016. Le plan d'exploitation de FFHG pour 2017 prévoyait également une augmentation du nombre total de passagers de [5-10] % entre 2016 et 2017. En outre, le

([23]) Arrêt du Tribunal du 17 décembre 2008, Ryanair/Commission, T–196/04, ECLI:EU:T:2008:585, point 59.

rapport Oxera a répondu aux préoccupations de la Commission concernant l'absence d'évaluation des risques dans l'étude PwC , ainsi que concernant le risque que Ryanair ait pu cesser immédiatement toutes ses activités à l'aéroport de Francfort-Hahn à partir de 2016. Le calcul de l'étude Oxera repose sur un taux de croissance annuel de [3,5-4,0] %, ce qui correspond à la moyenne du secteur à l'époque. Si Ryanair avait pu bénéficier du régime de mesures d'incitation, la valeur actuelle du contrat de services aéroportuaires de 2016 serait passée de [20-25] millions d'EUR (dans le scénario de référence) à [25-30] millions d'EUR.

3.3.2. *Le financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance*

(106) FFHG estime que le financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance est conforme au principe de l'opérateur en économie de marché. Elle avance des arguments contre les doutes exprimés par la Commission dans la décision d'ouvrir la procédure en ce qui concerne les aspects méthodologiques de l'analyse de rentabilité.

(107) Premièrement, les amortissements n'étaient plus inclus dans les flux de trésorerie calculés par l'Allemagne.

(108) Deuxièmement, les coûts d'investissement initiaux d'environ [100 000 – 200 000] EUR ont déjà été pris en compte et, même s'ils ne l'avaient pas été (ce qui n'est pas le cas), leur ajout permetrait de maintenir une valeur actuelle nette positive (ci-après la «valeur actuelle nette»).

(109) Troisièmement, les entrées annuelles au sujet desquelles des doutes ont été exprimés dans la décision d'ouvrir la procédure concerneraient soit les coûts annuels de recouvrement et/ou les frais accessoires fixes, qui sont des sorties de trésorerie dûment prises en compte dans le calcul de la rentabilité, soit des intérêts pour lesquels l'absence de prise en compte dans le calcul de la rentabilité aurait une incidence positive sur la valeur actuelle nette.

(110) Quatrièmement, le taux d'actualisation de [4,0-4,5] %, jugé trop bas dans la décision d'ouvrir la procédure (considérant 266), est en réalité plutôt prudent. Même si un autre taux d'actualisation, soit un taux de [5-10] %, était considéré comme approprié, ce taux d'actualisation plus élevé aurait une incidence globalement positive sur la valeur actuelle nette en raison du profil de flux de trésorerie de ces contrats, étant donné que le paiement spécial pour le loyer de Ryanair en 2010 a entraîné une importante entrée de trésorerie de [0-5] millions d'EUR et des sorties de trésorerie très faibles au cours de chacune des 14 années suivantes. FFHG en déduit qu'une augmentation du taux d'actualisation conduirait encore à la conclusion que les accords sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché.

4. OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE

4.1. Mesures en faveur de FFHG

4.1.1. *La garantie accordée par le Land de Rhénanie-Palatinat à FFHG*

(111) L'Allemagne conteste l'octroi d'un avantage économique et renvoie, à titre subsidiaire, au règlement (UE) nº 1407/2013 de la Commission ([24]).

(112) En ce qui concerne l'avantage économique, l'Allemagne répète que les conditions cumulatives énoncées dans la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties ([25]) (ci-après la «communication sur les garanties») ont été remplies. L'Allemagne fait valoir que a) l'emprunteur ne se trouvait pas en difficulté financière au moment de la conclusion du contrat, b) le montant de la garantie pouvait être déterminé au moment de sa prise en charge et c) la garantie ne couvrait pas plus de 80 % du montant restant dû. Selon l'Allemagne, l'existence des deux premières de ces conditions n'a pas été remise en cause par la Commission dans la décision d'ouvrir la procédure. Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission n'a manifestement émis des doutes que concernant l'existence de la dernière des conditions cumulatives susmentionnées, à savoir le paiement par FFHG d'une rémunération conforme au marché pour la garantie. L'Allemagne estime que la rémunération était conforme au marché.

([24]) Règlement (UE) nº 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis (JO L 352 du 24.12.2013, p. 1).

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

(113) En premier lieu, le Land ne dispose pas de l'expertise nécessaire pour calculer avec précision une prime de garantie conforme au marché et aurait pu considérer que les résultats de [la société de conseil] étaient corrects. En pratique, compte tenu également des coûts, il ne saurait être attendu du Land qu'il remette en cause le rapport de [la société de conseil] en l'absence d'indices quant à des doutes sur son exactitude ou quant au fait que FFHG pourrait en tirer un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Il n'est pas nécessaire de déterminer si le calcul de la Commission est correct ou non, étant donné que le Land a chargé un tiers compétent de déterminer une prime de garantie conforme au marché et qu'il s'est donc conformé aux obligations qui lui incombent en vertu des règles de l'UE en matière d'aides d'État. En outre, dans ce cas, les parties auraient également été disposées à convenir d'une prime de garantie différente si [la société de conseil] avait abouti à un résultat différent. Par conséquent, le Land présume l'existence d'une confiance légitime qui devrait être prise en compte par la Commission.

(114) Deuxièmement, la garantie en cause constitue une «garantie de bonne fin». Pour ce type de garantie, la caution (c'est-à-dire le Land) bénéficie d'un avantage en cas de garantie, ce qui doit être pris en compte lors de la détermination de la prime de garantie. Une garantie de bonne fin doit être appréciée sur la base de critères différents de ceux d'une garantie couvrant un prêt, car elle réduit le risque de défaillance de la caution. L'Allemagne explique qu'en cas de défaut de paiement de FFHG, le Land ne devrait verser le montant de la garantie à Haitec qu'après la rétrocession du terrain par Haitec. En cas de garantie, le Land obtiendrait donc le terrain, y compris le hangar qui y a été construit, sans devoir rembourser les dépenses de Haitec. Un tel hangar de maintenance est également utilisable en l'absence d'opérations aériennes, de sorte que la valeur du terrain serait préservée, voire augmentée.

(115) Tant que le Land était encore actionnaire de FFHG, il aurait également bénéficié de la rétrocession du terrain à FFHG si la garantie n'avait pas été utilisée, car la rétrocession aurait globalement augmenté la valeur des parts de FFHG.

(116) Même après le transfert des parts du Land à l'investisseur privé HNA, le Land a continué à bénéficier d'un avantage en raison de l'obligation de FFHG de lui transférer le terrain s'il était fait appel à la garantie ([26]). Le fait que le terrain, en raison du hangar de maintenance qui y a été construit, soit susceptible d'avoir une valeur ajoutée réduit le risque réel de défaillance du Land.

(117) L'hypothèse de FFHG et du Land de Rhénanie-Palatinat dans le cadre de l'accord de garantie selon laquelle la vente à Haitec augmenterait considérablement la valeur du terrain s'est confirmée a posteriori, étant donné que les investissements d'environ 40 millions d'EUR réalisés par Haitec étaient nettement plus élevés que prévu initialement.

(118) À supposer même que la prime de garantie calculée par la Commission soit correcte et que la différence entre la prime calculéepar [la société de conseil] (2,56 %) et la prime calculée par la Commission (3,10 % à 4,41 %) constitue un avantage économique pour FFHG, cet avantage ne consisterait qu'en une différence de 0,54 point de pourcentage, c'est-à-dire une différence annuelle de 33 480 EUR. Après trois ans, le montant total s'élèverait à 100 440 EUR, ce qui est toujours nettement inférieur au montant fixé à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 1407/2013.

(119) En outre, l'Allemagne n'a pas connaissance d'un lien entre la société mère de Haitec (City Leasing Ltd) et Ryanair.

4.1.2. *La «double» vente d'un terrain par FFHG*

(120) L'Allemagne informe la Commission que, contrairement à ce qui est prévu dans le contrat de vente de 2014 conclu entre FFHG et le Land de Rhénanie-Palatinat, aucune expertise n'a été réalisée au moment où FFHG a exercé son droit de renonciation. Le transfert du terrain «Housing» a été effectué à la place pour une valeur de 0 EUR, c'est-à-dire au même prix que lors de la vente initiale.

([26]) Contrat d'achat d'actions conclu avec HNA, point 8.2, quatrième alinéa.

(121) L'Allemagne justifie cette décision par le fait que rien n'indiquait que le prix du terrain «Housing» avait changé au cours de la période comprise entre le contrat de vente de 2014 et l'exercice du droit de renonciation en 2016. En outre, selon l'expertise initiale de la commission d'experts des valeurs foncières pour la région Osteifel-Hunsrück (Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich Osteifel-Hunsrück), commandée par le Land de Rhénanie-Palatinat et complétée par un rapport de SGD Nord, le terrain avait une valeur nettement négative (environ [-5--2] millions d'EUR, sur la base des coûts estimés pour la démolition des bâtiments et la réhabilitation du terrain, soit [4-6] millions d'EUR, et d'une valeur de vente positive du terrain de [1-4] millions d'EUR après la démolition des bâtiments et la réhabilitation du terrain). À l'appui de sa position, l'Allemagne, après avoir été informée de la décision d'ouvrir la procédure, a commandé une nouvelle expertise à la commission d'experts des valeurs foncières pour la région Osteifel-Hunsrück afin de vérifier, sur la base des informations disponibles au moment de l'exercice du droit de renonciation, si la valeur marchande du terrain «Housing» était effectivement de 0 EUR. Cette expertise confirmerait l'analyse de l'Allemagne. Le fait qu'ADC ait proposé un prix d'achat plus élevé pourrait être dû à des spéculations selon lesquelles le terrain «Housing» pourrait être exploité avec succès après la privatisation de l'aéroport. Cette attente subjective d'un investisseur privé (qui ne semble pas s'être confirmée puisque le terrain n'est toujours pas utilisé) ne devrait pas remettre en cause l'analyse objective du Land au moment de la vente, confirmée par une expertise ultérieure.

4.2. **Mesures d'aide potentielles en faveur de Ryanair**

4.2.1. *Les contrats marketing de 2005 et 2017 conclus entre le Land de Rhénanie-Palatinat et Ryanair*

(122) L'Allemagne fait valoir que le contrat de marketing de 2005 n'est pas lié aux services aéroportuaires proposés par FFHG et que les paiements effectués par la Rhénanie-Palatinat à Ryanair correspondent aux prix du marché. Dans ce contexte, l'Allemagne a comparé les prix pratiqués par Ryanair avec ceux d'autres sites web pour des campagnes publicitaires similaires. En outre, l'Allemagne explique que le tourisme est important pour l'économie du Land de Rhénanie-Palatinat et que la stratégie pour le tourisme adoptée en 2015 a mis particulièrement l'accent sur les marchés étrangers. Par conséquent, un objectif important de la stratégie en matière de marketing du Land de Rhénanie-Palatinat est d'attirer des touristes étrangers. Dans ce contexte, la publicité sur le site web de Ryanair a été jugée particulièrement efficace en raison des visiteurs internationaux de ce site.

(123) L'Allemagne estime que les contrats de marketing de 2005 et 2017 constituaient des mesures de promotion du tourisme, et non une subvention de Ryanair. Les contrats de marketing ont donc été conçus en fonction des conditions du marché, les paiements effectués par le Land étant compensés par des services de marketing de valeur.

(124) Les services concrets ont été fournis par Ryanair en tant que services de marketing distincts, indépendamment des services aériens fournis dans le Land de Rhénanie-Palatinat et dans sa zone de chalandise. L'objectif était de promouvoir le site touristique du Land de Rhénanie-Palatinat et d'augmenter la part des non-résidents (c'est-à-dire les touristes qui passent au moins une nuit en Rhénanie-Palatinat) parmi les passagers de Ryanair qui atterrissent dans les aéroports commerciaux situés dans la zone de chalandise du Land. Parmi ces aéroports figuraient, outre l'aéroport de Francfort-Hahn, les aéroports de Karlsruhe/Baden-Baden, de Strasbourg, de Sarrebruck, de Luxembourg, de Cologne-Bonn et de Francfort-sur-le-Main. Le dernier contrat de marketing a été conclu en octobre 2017, alors que la privatisation de l'aéroport de Francfort-Hahn par le transfert des parts du Land au cours de l'été 2017 avait déjà été achevée.

(125) Selon l'Allemagne, cette approche générale du Land, et en particulier l'inclusion des différents aéroports, contredit l'hypothèse de la Commission (considérant 239 de la décision d'ouvrir la procédure) selon laquelle les mesures de marketing visaient principalement à promouvoir les services de transport aérien offerts par Ryanair au départ et à destination de la Rhénanie-Palatinat. Elle indique que cette allégation est contredite par le fait que Ryanair transporte la plupart des passagers à partir de Francfort-Hahn ([75-80] % des passagers décollent de l'aéroport de Francfort-Hahn, ainsi qu'il ressort de l'étude de Dornier Consulting produite par l'Allemagne). L'hypothèse de la Commission selon laquelle l'objectif de promotion du tourisme «n'a pas non plus été atteint» devrait être rejetée comme étant purement spéculative. La Commission n'aurait pas compris que les contrats de marketing n'avaient pas pour seul objectif d'augmenter le nombre de passagers. L'Allemagne conteste le point de vue préliminaire de la Commission selon lequel les contrats de marketing de 2005 et 2017 contenaient des aides au fonctionnement en faveur de Ryanair. L'Allemagne souligne en particulier que Ryanair a aussi été en mesure de remplir les obligations qui lui incombaient en vertu du contrat de marketing de 2017 en attirant en Rhénanie-Palatinat des touristes arrivés dans d'autres aéroports situés en dehors du Land pour qu'ils y passent une nuit.

(126) Ryanair a été choisie comme partenaire contractuel parce qu'elle dispose d'une compétence élevée en matière de marketing local et que, en tant que compagnie aérienne, elle transporte des touristes dans le Land ou à proximité de celui-ci depuis différents aéroports. Ryanair a, de manière réaliste, été en mesure d'acheminer un grand nombre de visiteurs dans le Land, étant donné qu'elle dessert un grand nombre d'aéroports situés dans celui-ci et à proximité, qu'elle a également développé une forte présence sur le marché dans ce domaine de marketing au fil des ans et qu'elle était connue pour la fourniture de services de marketing efficaces.

(127) L'Allemagne fait valoir que les services de marketing auraient pu être achetés sans appel d'offres, étant donné que le droit allemand des marchés publics prévoit une exception lorsqu'un seul fournisseur (en l'occurrence Ryanair) est en mesure de fournir ces services de manière réaliste. L'achat faisant partie des activités de politique régionale du Land, à savoir la promotion du tourisme et du développement économique régional, le Land a agi en tant que pouvoir adjudicateur poursuivant des objectifs de politique régionale.

(128) En outre, l'Allemagne souligne que FFHG n'a aucunement été impliquée dans la conclusion des contrats de marketing. Par conséquent, la Commission devrait séparer la stratégie de marketing du développement de l'aéroport de Francfort-Hahn.

(129) En outre, l'Allemagne affirme que les prix des services de marketing étaient conformes au marché. Au début de l'année 2017, un expert externe et indépendant a été chargé d'une expertise spécifique, tant dans le secteur du tourisme que dans celui des aéroports. Il a déterminé les prix du marché des services de marketing au moyen d'une analyse comparative et d'une enquête de marché, et l'offre de Ryanair s'est révélée la plus avantageuse. Par la suite, l'expert a mis en évidence différents aspects à prendre en considération pour que le contrat de marketing de 2017 réponde effectivement à des conditions conformes au marché, comme, par exemple, une durée limitée à trois ans au maximum et un suivi indépendant.

(130) Ryanair et le Land de Rhénanie-Palatinat seraient convenus que les paiements ne seraient effectués que si le nombre de touristes passant une ou plusieurs nuits à l'hôtel durant la période de programmation spécifique était dûment documenté sur la base de méthodes généralement admises et de normes du marché. Coyne Research a été chargée de contrôler le respect par Ryanair de ses obligations contractuelles. L'Allemagne explique qu'entre le […] et le […] trimestre […], Ryanair a transporté plus de […] touristes passant une ou plusieurs nuits à l'hôtel (dont […] % via l'aéroport de Francfort-Hahn) en Rhénanie-Palatinat.

(131) À la suite de l'ouverture par la Commission de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, le Land de Rhénanie-Palatinat a résilié le contrat au 31 décembre 2018.

4.2.2. *L'aide à la formation octroyée à Ryanair*

(132) L'Allemagne a confirmé que Ryanair était le bénéficiaire final des paiements du Land de Rhénanie-Palatinat et que HCM n'était qu'un intermédiaire. Dans ses observations, l'Allemagne a soulevé quatre autres points: premièrement, les paiements ne constituent pas une aide d'État; deuxièmement, le montant des fonds mis à la disposition de Ryanair selon la plaignante est incorrect; troisièmement, l'Allemagne n'est pas en mesure de fournir les informations demandées par la Commission dans la décision d'ouvrir la procédure; quatrièmement, le délai de prescription pour une éventuelle récupération a déjà expiré.

(133) En ce qui concerne le premier point, l'Allemagne fait valoir que les versements effectués en faveur de Ryanair au titre de l'aide à la formation ne constituent pas des aides d'État, étant donné qu'ils ne concernent pas une activité économique. Ces paiements servent plutôt à financer des mesures de politique du marché du travail. Il s'agit donc de l'exercice de prérogatives de puissance publique. Ryanair était la bénéficiaire du paiement, puisqu'elle a fourni des services permettant à HCM, avec l'aide de la société a und o Gettmann, de mettre en œuvre les mesures, c'est-à-dire de dispenser des formations.

(134) Sur le deuxième point, l'Allemagne formule trois observations: premièrement, l'aide n'a été octroyée qu'au moyen de preuves d'utilisation correspondantes et l'intensité de l'aide a été limitée à 50 %. Deuxièmement, la prétendue déclaration du représentant du Land de Rhénanie-Palatinat, avancée par Lufthansa lors d'une audience dans l'affaire T–492/15 ([27]), selon laquelle le Land aurait effectivement octroyé à Ryanair des aides au fonctionnement illégales, n'est connue ni de l'Allemagne ni du Land, et le procès-verbal d'audience du Tribunal ne fait pas non plus mention d'un tel aveu. Lufthansa aurait pu accéder aux fichiers audio de l'audience pour étayer son affirmation, mais elle ne l'a pas fait. Troisièmement, Lufthansa aurait déduit des rapports annuels de HCM que le Land avait octroyé des aides pour un montant total d'au moins 2,7 millions d'EUR. L'argumentation de Lufthansa n'est pas concluante et rien n'indique que les injections de capital dans HCM ont été détournées de leur finalité et qu'elles n'ont pas été utilisées pour les mesures de politique sociale soutenues.

(135) En ce qui concerne le troisième point, l'Allemagne rappelle qu'il est difficile de fournir davantage d'informations, étant donné que le délai d'archivage prévu par la législation allemande est de dix ans et qu'il a expiré. En ce qui concerne la considération de la Commission dans la décision d'ouvrir la procédure selon laquelle la mesure en cause pourrait constituer une aide à la formation au sens du RGEC, l'Allemagne a expliqué que la documentation lacunaire ne lui permettait pas de comprendre si les conditions de l'article 31 du RGEC avaient été remplies. L'Allemagne ne sait pas si et, le cas échéant, dans quelle mesure les personnes formées dans le cadre de ces programmes ont été recrutées par Ryanair à l'issue de leur formation. Les autorités allemandes ne savent pas si et dans quelle mesure Ryanair supporte normalement les coûts de formation des différentes catégories de son personnel et, le cas échéant, quand ce personnel doit supporter lui-même les frais de formation (proportionnellement).

(136) En ce qui concerne le quatrième point, l'Allemagne fait observer que la question de savoir si les conditions cumulatives de l'existence d'une aide d'État sont remplies en l'espèce est dénuée de pertinence, étant donné qu'une récupération au titre de l'article 17 du règlement (UE) 2015/1589 serait en tout état de cause prescrite après dix ans. Conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) 2015/1589, la période débute à compter de la date d'octroi de l'aide, la date du dernier versement étant déterminante. Le dernier versement a eu lieu à la fin de l'année 2003, de sorte que la prescription était déjà acquise à la fin de l'année 2013. L'Allemagne fait valoir que l'aide à la formation a fait l'objet de l'enquête pour la première fois dans la demande de renseignements de la Commission du 13 mars 2017. À cette date, le délai de prescription avait déjà expiré depuis plus de trois ans et une interruption de la prescription ne pouvait donc plus avoir lieu.

4.2.3. *Le financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance*

(137) L'Allemagne conteste l'existence d'une aide d'État au motif que les décisions relatives à la construction du hangar de maintenance et au financement de l'école de formation du personnel de cabine et de pilotes étaient des décisions autonomes de la direction de FFHG.

(138) Le gouvernement allemand réfute également l'affirmation de la plaignante selon laquelle seuls les types d'avions utilisés à l'époque par Ryanair (Boeing 737) pouvaient être entretenus dans le hangar de maintenance. D'autres avions moyen-courriers (par exemple Airbus A320) pouvaient également y être entretenus. Le hangar de maintenance a été conçu à long terme pour une durée d'utilité d'environ 30 ans. Étant donné que le contrat conclu avec Ryanair a une durée de 15 ans, FFHG n'avait aucun intérêt à construire un hangar de maintenance à l'usage exclusif de Ryanair.

(139) Selon l'Allemagne, rien n'indique que Ryanair ait bénéficié d'un avantage du fait de la conclusion des contrats. FFHG a procédé à un calcul détaillé de la rentabilité, qui a été présenté au conseil de surveillance. Certaines hypothèses de cette étude ont été contestées par la Commission. L'Allemagne ne dispose d'aucun élément indiquant que les hypothèses de la direction à l'époque, tirées de la perspective ex ante pertinente, étaient manifestement incorrectes.

(140) Même si, en l'espèce, il y avait lieu de considérer que Ryanair bénéficie d'un avantage en matière d'aides d'État et que la mesure est imputable à l'État (ce qui n'est pas le cas), l'Allemagne estime qu'une telle aide à l'investissement peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE et des lignes directrices communautaires de 2005 (applicables à l'époque) sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux ([28]) (ci-après les «lignes directrices de 2005 sur l'aviation»).

([27]) Deutsche Lufthansa AG/Commission, audience du 9 juillet 2018.
([28]) JO C 312 du 9.12.2005, p. 1.

(141) Enfin, l'Allemagne fait valoir que le financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes ainsi que d'un hangar de maintenance est compatible avec le marché intérieur. La construction du hangar de maintenance et de l'école de formation du personnel de cabine et de pilotes a permis de créer une cinquantaine d'emplois qualifiés. L'infrastructure mise en place est nécessaire et appropriée pour atteindre l'objectif de développement régional, comme en témoigne sa bonne utilisation, raison pour laquelle les perspectives à moyen terme sont également satisfaisantes.

4.2.4. *Les accords de services aéroportuaires de 2013, 2015 et 2016 conclus entre FFHG et Ryanair*

(142) L'Allemagne maintient sa position selon laquelle les accords de services aéroportuaires conclus en 2013, 2015 et 2016 entre Ryanair et FFHG ne constituent pas une aide d'État. En outre, l'Allemagne souligne que, contrairement à ce qu'affirme la Commission dans la décision d'ouvrir la procédure (considérants 108 et 109), son évaluation et son argumentation n'ont pas changé au fil du temps.

(143) La modification et l'adaptation des bases contractuelles sur une période d'environ 15 ans semblent habituelles dans le secteur. L'une des raisons en est, par exemple, l'évolution du cadre réglementaire applicable, mais aussi, en particulier, l'introduction à deux reprises, au cours de cette période, de nouvelles lignes directrices de la Commission relatives aux aéroports, qui déterminent largement la pratique en matière d'exploitation d'un aéroport régional.

(144) L'Allemagne doute qu'un avantage puisse être attribué à l'État. La direction de FFHG a agi à l'époque de manière autonome sur le plan opérationnel, y compris en négociant elle-même de tels contrats avec Ryanair. En particulier, ces contrats ne nécessitaient pas l'approbation du conseil de surveillance, mais pouvaient être valablement conclus par la seule direction.

(145) Le fait que le Land de Rhénanie-Palatinat a conclu des contrats de marketing avec Ryanair en 2005, puis de nouveau en 2017, ne permet pas de conclure que le Land entendait ainsi maintenir et promouvoir les activités de transport aérien de Ryanair à l'aéroport de Francfort-Hahn.

(146) En outre, l'Allemagne doute que la sélectivité nécessaire soit établie à la lumière de la jurisprudence récente des juridictions de l'Union. En effet, le seul fait qu'un accord bilatéral ait été conclu ne permet pas de justifier la sélectivité requise. Dans son arrêt dans l'affaire T–77/16 du 13 décembre 2018 ([29]), le Tribunal a indiqué que le seul fait que des accords bilatéraux dérogent aux prescriptions du règlement sur les redevances applicables ou d'autres accords bilatéraux n'est pas constitutif d'une sélectivité. Au contraire, la Commission devrait être en mesure de démontrer que les conditions accordées à une compagnie aérienne diffèrent de celles qui s'appliquent à d'autres compagnies aériennes. L'Allemagne indique que les contrats de services aéroportuaires de 2013 et de 2015 ne prévoient pas de nouvelles redevances aéroportuaires s'écartant du barème général des redevances aéroportuaires en vigueur à l'aéroport de Francfort-Hahn. Au contraire, les contrats de services aéroportuaires de 2013 et de 2015 prolongent les conditions existantes de trois et de cinq ans respectivement.

(147) Selon l'Allemagne, les redevances convenues avec Ryanair sont conformes au barème général des redevances aéroportuaires applicable à l'aéroport de Francfort-Hahn, barème qui est pratiquement inchangé depuis 2006. La seule différence entre l'avenant n° 2 de 2016 et le barème général des redevances aéroportuaires en vigueur à l'aéroport de Francfort-Hahn réside dans le fait que les redevances aéroportuaires d'un montant de […] EUR par passager au départ s'appliquent déjà à partir de […] passagers au départ et à l'arrivée, et non à partir de […] passagers. En outre, toute autre compagnie aérienne qui générerait un volume de passagers comparable aurait pu utiliser l'aéroport à des conditions comparables et non discriminatoires, c'est-à-dire conclure un accord comparable avec FFHG.

(148) Le gouvernement allemand fait valoir que l'avenant n° 2 de 2016 est également compatible avec le principe de l'opérateur en économie de marché et a présenté à cette fin une analyse de la contribution incrémentale à la rentabilité (ci-après l'«étude PwC») réalisée par PwC. Selon le considérant 287 de la décision d'ouvrir la procédure, l'étude PwC a été commandée au plus tôt deux jours avant l'achèvement du Side Letter n° 2 de 2016. L'Allemagne a indiqué que l'étude PwC avait été préparée sur une période plus longue et discutée avec FFHG, raison pour laquelle la direction de FFHG était pleinement informée de l'étude au moment de la conclusion du contrat. Par conséquent, l'Allemagne conteste que l'étude n'ait été commandée que deux jours avant la conclusion du contrat. PwC a soutenu le processus de négociation dès le début.

([29]) Arrêt du Tribunal du jeudi 13 décembre 2018, Ryanair et Airport Marketing Services/Commission, T–77/16, EU:T:2018:947.

(149) En outre, selon le gouvernement allemand, l'avenant n° 2 de 2016 n'a conféré aucun avantage à Ryanair et l'évaluation de PwC est correcte. Au cours des deux années qui ont suivi la conclusion du contrat, le nombre de passagers a atteint plus de 2 millions, soit une moyenne d'environ 2,28 millions et un peu plus de [7-10] % de plus que prévu.

(150) Dans ce contexte, l'Allemagne souligne également que l'avenant de 2013 ne contient aucune disposition prévoyant que les redevances aéroportuaires de […] EUR par passager ne s'appliquent qu'à partir de […] passagers au départ et à l'arrivée. Cela n'était pas nécessaire, étant donné que l'avenant prévoyait expressément que les coûts liés aux passagers pour les passagers au départ ne faisaient pas partie de l'avenant de 2013. Au contraire, les redevances aéroportuaires pour les passagers au départ et à l'arrivée ont toujours été fondées sur le barème des redevances aéroportuaires en vigueur à l'aéroport de Francfort-Hahn, qui s'applique de la même manière à tous les usagers de l'aéroport de Francfort-Hahn. Les redevances convenues avec Ryanair correspondent donc au barème des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Francfort-Hahn de 2012, barème qui est pratiquement inchangé depuis 2006. L'Allemagne souligne que la Commission a déjà constaté que le barème des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Francfort-Hahn de 2006 n'avait conféré aucun avantage économique aux usagers de l'aéroport ([30]).

(151) L'annotation de 2015 avait essentiellement pour objet de prolonger les contrats existants jusqu'au 31 mars 2017 afin de garantir la sécurité juridique au début du processus de privatisation. Un certain nombre d'aspects partiellement non réglementés jusqu'à présent ont été inclus dans cette annotation, tels que le soutien de Ryanair dans la recherche de capacités pour un hangar. Toutefois, certaines dispositions étaient si générales et imprécises [par exemple, coopération dans la recherche de hangars à bas coût («cooperate to find low-cost hangarage facilities»)] qu'il était évident que les parties n'avaient fait qu'expliquer leurs intentions à cet égard. Or, il n'en aurait cependant pas résulté à chaque fois des obligations juridiques ayant des conséquences monétaires quantifiables en termes concrets, qui auraient pu faire l'objet d'une analyse de rentabilité. Au contraire, une autre concrétisation contractuelle aurait été nécessaire en l'espèce, ce qui n'a toutefois pas été le cas.

5. **APPRÉCIATION DES MESURES**

5.1. **Existence d'une aide**

(152) 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.

(153) Les critères fixés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont cumulatifs. Une mesure ne constitue donc une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE que si l'ensemble des conditions suivantes sont remplies: le soutien financier est accordé par l'État ou au moyen de ressources d'État, favorise certaines entreprises ou certaines productions, fausse ou menace de fausser la concurrence et affecte les échanges entre États membres.

(154) Dans les sections suivantes, la Commission examinera si les mesures décrites à la section 2 remplissent ces critères cumulatifs et constituent donc une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.1.1. *Mesures d'aide potentielles en faveur de FFHG*

5.1.1.1. La garantie accordée par le Land de Rhénanie-Palatinat à FFHG

5.1.1.1.1. Notions d'entreprise et d'activité économique

(155) La Commission constate, conformément à la décision d'ouvrir la procédure, que FFHG est une entreprise exerçant une activité économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (voir les considérants 148 et 149 de la décision d'ouvrir la procédure).

([30]) Décision (UE) 2016/789 de la Commission du 1er octobre 2014 relative à l'aide d'État SA.21121 (C29/08) (ex NN 54/2007) mise à exécution par l'Allemagne concernant le financement de l'aéroport de Francfort-Hahn et les relations financières entre l'aéroport et Ryanair (JO L 134 du 24.5.2016, p. 46, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2016/789/oj), considérant 494.

5.1.1.1.2. Présence de ressources d'État et critère de l'imputabilité

(156) La Commission considère que la garantie est imputable à l'État et comporte des ressources d'État, conformément à la décision d'ouvrir la procédure (voir considérant 150).

5.1.1.1.3. Avantage économique

(157) Aucune conclusion n'a été tirée en ce qui concerne l'avantage économique dans la décision d'ouvrir la procédure.

(158) La question se pose de savoir si la garantie du Land en faveur de FFHG, en particulier la prime de garantie convenue entre FFHG et le Land, constitue un avantage économique. À cette fin, il convient de déterminer si la garantie est compatible avec le principe de l'opérateur en économie de marché, c'est-à-dire si un investisseur privé d'une taille comparable, opérant dans les conditions normales d'une économie de marché, aurait pu être incité, dans les circonstances appropriées, à accorder la garantie en cause ([31]).

(159) La section 3 de la communication de la Commission de 2008 sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties ([32]) (ci-après la «communication sur les garanties») énonce un certain nombre de critères permettant d'apprécier si une garantie est compatible avec le principe de l'opérateur en économie de marché et si l'existence d'un avantage peut être exclue.

(160) Les conditions cumulatives énoncées au point 3.2 de la communication sur les garanties, qui doivent être remplies pour exclure l'existence d'un avantage économique, sont les suivantes: a) l'emprunteur n'est pas en difficulté financière; b) la portée de la garantie peut être mesurée de façon adéquate lors de son octroi; c) la garantie ne couvre pas plus de 80 % du solde restant dû du prêt ou autre obligation financière; et d) la garantie donne lieu au paiement d'une prime conforme au prix du marché.

(161) Sur la base d'une évaluation réalisée par une société de conseil ([33]) mandatée à cet effet, le Land et FFHG sont convenus d'une prime de garantie de 2,56 %. Dans son évaluation, la société de conseil a tout d'abord évalué la note intrinsèque de FFHG à l'aide de l'outil RiskCalc développé par Moody's. Sur la base des comptes annuels vérifiés de FFHG pour l'exercice 2012, une note intrinsèque de […] sur une période d'un an et de […] sur une période de cinq ans a été établie ([34]). La société de conseil mandatée par les autorités allemandes a adapté cette note intrinsèque en fonction des caractéristiques contractuelles de la garantie et a ainsi obtenu une note estimée de […] (ce qui, selon l'échelle de notation de Standard & Poor, correspond à une note de […]).

(162) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a émis des doutes quant aux estimations de la société de conseil mandatée par les autorités allemandes. Ses préoccupations portaient sur la méthode utilisée et les données utilisées pour déterminer la prime de garantie. En outre, la plaignante a exprimé des doutes quant à l'applicabilité du principe de l'opérateur en économie de marché.

(163) La Commission examinera donc si le principe de l'opérateur en économie de marché est applicable et, le cas échéant, si la prime de garantie de 2,56 % est conforme au marché.

([31]) Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1990, Belgique/Commission, C–142/87, ECLI:EU:C:1990:125, point 29; arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1991, Italie/Commission, C–305/89, ECLI:EU:C:1991:142, points 18 et 19; arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Cityflyer Express/Commission, T–16/96, ECLI:EU:T:1998:78, point 51; arrêt du Tribunal du 21 janvier 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke et Lech-Stahlwerke/Commission, T–129/95, T–2/96 et T–97/96, ECLI:EU:T:1999:7, point 104; arrêt du Tribunal du 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale et Land Nordrhein-Westfalen/Commission, T–228/99 et T–233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

([32]) JO C 155 du 20.6.2008, p. 10.

([33]) Considérant 21.

([34]) Selon l'outil RiskCalc développé par Moody's, la note établie pour FFHG est de […] sur la base des états financiers non audités pour 2012.

5.1.1.1.3.1. Applicabilité du principe de l'opérateur en économie de marché

(164) La première question est de savoir si, sur la base d'une analyse économique, un opérateur privé aurait pu, en principe, se comporter comme le Land de Rhénanie-Palatinat. Cela suppose que l'activité en cause soit une activité économique et qu'un investisseur privé exerce a priori une telle activité.

5.1.1.1.3.1.1. La conclusion d'un accord de garantie est une activité économique

(165) La Cour a jugé que «l'applicabilité du critère de l'investisseur privé dépend […] de ce que l'État membre concerné accorde en sa qualité d'actionnaire, et non pas en sa qualité de puissance publique, un avantage économique à une entreprise lui appartenant» ([35]). En l'espèce, l'État a conclu avec Haitec un contrat de garantie en faveur de FFHG. Ce contrat de garantie conclu avec Haitec ainsi que l'accord sur la prime de garantie conclu avec FFHG relèvent du droit civil, en l'occurrence de la législation allemande sur les garanties de crédit. En concluant cet accord, l'État n'a donc pas agi dans l'exercice de sa fonction de puissance publique, mais en tant qu'opérateur privé. Ni Lufthansa ni le gouvernement allemand ne contestent que l'activité en question constitue non pas un exercice de prérogatives de puissance publique, mais une activité économique.

5.1.1.1.3.1.2. Un opérateur privé aurait pu conclure l'accord de garantie en cause

(166) Selon la Cour, l'examen visant à déterminer si un opérateur privé aurait exercé une telle activité économique doit faire l'objet d'une interprétation large ([36]). L'apport de capitaux par le secteur public pour assurer temporairement la pérennité d'une entreprise est considéré comme conforme au principe de l'opérateur en économie de marché, pour autant que cette entreprise continue d'être rentable après sa restructuration ([37]). Ce n'est que lorsque la situation économique de la société à laquelle le capital est apporté, combinée à la situation du secteur économique concerné, ne laisse entrevoir aucune perspective d'amélioration, que l'apport de capitaux supplémentaires ne peut plus être considéré comme compatible avec le principe de l'opérateur en économie de marché. Ce raisonnement s'applique également aux primes de garantie au moment de leur fixation ([38]).

(167) Contrairement à ce que soutient la plaignante, l'Allemagne a assuré à la Commission que Haitec ne se trouvait pas dans une situation financière difficile. Par ailleurs, la question de savoir si, à cette date, aucun autre investisseur privé n'aurait effectivement accordé une telle garantie à FFHG est dénuée de pertinence. Le seul élément déterminant consiste en la question de savoir si l'activité est encore économiquement viable, de sorte qu'un investisseur hypothétique pourrait envisager un tel choix. Le fait que FFHG était légalement tenu de poursuivre une activité prétendument déficitaire avec Ryanair (ce qui n'était pas le cas) ne suffit pas, à lui seul, pour considérer que la garantie du Land en faveur de Haitec n'est pas économiquement viable. Comme cela a été décrit plus haut, des déficits temporaires n'excluent pas l'applicabilité du principe de l'opérateur en économie de marché tant qu'une amélioration durable peut être constatée à long terme. En l'espèce, il ressort des informations fournies par Haitec que les investissements de cette dernière dans le hangar de maintenance, d'un montant d'environ 40 millions d'EUR, ont été nettement plus élevés que prévu initialement, ce qui montre que la garantie a eu un effet d'incitation économique qui a permis une amélioration durable du site et était donc judicieuse d'un point de vue économique.

(168) Afin de pouvoir apprécier si l'activité économique en question aurait été exercée par un opérateur privé, il convient également d'examiner le cadre juridique de l'activité économique elle-même, en l'occurrence le contrat de garantie. En d'autres termes, cela signifie que le contrat de garantie devrait être non rentable, ne serait-ce que par son approche, pour que le principe de l'opérateur en économie de marché ne soit pas applicable. Comme indiqué ci-dessus, la garantie devrait avoir des effets économiques positifs, ce qui était le cas. Toutefois, même en cas d'échec

([35]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 5 juin 2012, Commission/EDF, C–124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, point 81.
([36]) Arrêt du Tribunal du 12 décembre 2000, Aéroports de Paris/Commission, T–128/98, ECLI:EU:T:2000:290, point 107.
([37]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1991, Italie/Commission, C–305/89, ECLI:EU:1991:142, point 20: «Si 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 doit, au moins, être celui d'un holding privé ou d'un groupe privé d'entreprises poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme.»
([38]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1991, Italie/Commission, C–303/88, ECLI:EU:C:1991:136, points 23 et 24.

hypothétique du projet de construction en raison de l'une des circonstances mentionnées au considérant 19, le contrat de garantie était conçu de telle sorte qu'il aurait été économiquement lucratif malgré ces circonstances. Ainsi, en cas de garantie, le contrat de garantie prévoyait que le Land ne devrait verser à Haitec le montant de la garantie qu'en échange de la restitution du terrain et que FFHG ne serait pas tenue d'indemniser Haitec pour toutes les dépenses engagées en vertu de la section C, point 3, article 8, du contrat. Cela signifie que, dans le cas de la garantie, FFHG obtiendrait un terrain, y compris le hangar construit sur celui-ci, sans devoir rembourser à Haitec les frais engagés à cet effet. FFHG obtiendrait donc un bien immobilier d'une valeur supérieure, qu'ellepourrait utiliser à d'autres fins commerciales. Cela entraînerait une augmentation de la valeur des parts du Land dans FFHG. La Commission constate en outre que, à la suite du transfert à HNA, en 2017, de la participation du Land dans FFHG, FFHG était tenue, en cas de garantie, de transférer au Land le terrain, y compris le hangar construit sur celui-ci. Un investisseur privé aurait par conséquent pu envisager une telle activité économique.

(169) La Commission conclut que le principe de l'opérateur en économie de marché s'applique.

5.1.1.1.3.2. Conformité de la prime de garantie avec le marché

(170) La deuxième question est de savoir si la prime de garantie de 2,56 % est conforme au marché.

(171) Les préoccupations de la Commission étaient les suivantes ([39]): premièrement, dans le cadre de l'approche «avantages», le rendement des obligations émises par des entreprises notées […] et à 15 ans est calculé sur la base du rendement des obligations de ces entreprises à 10 ans, en ajoutant la différence entre le rendement des obligations de l'État allemand à 15 ans et le rendement des obligations de l'État allemand à 10 ans. Cette différence devrait être inférieure à l'écart correspondant pour les entreprises notées […], étant donné que les obligations de l'État allemand notées AAA ont une notation très élevée (c'est-à-dire que, dans le cas de notations aussi élevées, la différence entre les rendements des obligations de différentes échéances par rapport à celles des entreprises moins bien notées n'est pas importante). Par conséquent, la Commission a considéré que le montant de la prime de garantie estimé par [la société de conseil] selon cette approche était probablement trop faible par rapport à la valeur de référence du marché. Deuxièmement, l'application d'une approche comparative fondée sur les taux de CDS, qui sont généralement reconnus comme des indicateurs du risque de crédit, suscite les mêmes préoccupations. Les taux de CDS indiquent qu'une prime de garantie appropriée pour une entreprise dont la note intrinsèque est de […] devrait être comprise entre 3,10 % et 4,41 %, selon qu'un ajustement a eu lieu en raison de caractéristiques propres au contrat ou non. La prime de garantie convenue de 2,56 % se situe en dessous de la limite inférieure de cette fourchette. Troisièmement, la Commission a constaté que, même si tous les ajustements de notation proposés par l'Allemagne et […] étaient acceptés comme note de FFHG, la prime de garantie (3,1 %) calculée sur la base des taux de CDS est supérieure à la prime de 2,56 % convenue par les parties. Ces éléments ont fait naître des doutes quant au fait que la prime de garantie convenue pourrait être trop basse par rapport aux conditions du marché pour les entreprises affichant la même note que FFHG.

(172) Il y a lieu de rejeter la thèse de l'Allemagne selon laquelle le Land a pu légitimement s'appuyer sur l'expertise de [la société de conseil] et la prime de garantie fixée par [la société de conseil] ne peut pas être remise en question a posteriori. Cela signifierait que la compétence exclusive de la Commission en matière de contrôle des aides d'État pourrait être contournée par des appréciations erronées de sociétés de conseil nationales ou privées. La Commission était donc en droit de remettre en question les calculs de [la société de conseil] afin d'apprécier l'existence d'un avantage économique.

(173) De même, l'argument de l'Allemagne selon lequel la Commission n'aurait pas tenu compte, dans son calcul, du fait que la garantie en question était une «garantie d'exécution du contrat» qui aurait conféré un avantage économique au Land de Rhénanie-Palatinat, compensant la prime de garantie inférieure, est dénué de pertinence pour le calcul du prix du marché.

(174) Lufthansa, quant à elle, a fait valoir que la prime de garantie (3,1 %) calculée sur la base des taux de CDS était la référence erronée, étant donné que la Commission avait, à tort, traité FFHG comme un «emprunteur».

([39]) Décision d'ouvrir la procédure, considérants 154 à 159.

(175) Selon Lufthansa, la prime de garantie aurait dû être d'au moins 7,98 %, soit un avantage de 5,42 %. La communication sur les taux de référence aurait dû être prise en compte, mais uniquement pour déterminer une valeur approximative pour le calcul de la prime de garantie. Lufthansa fait valoir que, compte tenu de la situation économique de FFHG, aucun autre investisseur privé n'aurait effectivement envisagé un tel contrat et que ce profil de risque doit être pris en compte.

(176) La Commission réfute l'un et l'autre de ces deux arguments. La Commission était en droit de se référer à la communication sur les taux de référence, sur la base de laquelle elle a attribué à FFHG la note […], ce qui (comme expliqué au considérant 171) n'est pas une bonne note et résulte précisément de la situation économique de FFHG.

(177) La Commission conclut donc que la prime de garantie n'était pas conforme au marché.

(178) En conclusion, la différence entre la prime minimale nécessaire conforme au marché fixée par la Commission (3,10 %) et la prime convenue (2,56 %) constitue un avantage économique (0,54 %).

5.1.1.1.4. Sélectivité

(179) L'article 107, paragraphe 1, du TFUE exige qu'une mesure, pour qu'elle puisse être qualifiée d'aide d'État, favorise «certaines entreprises ou certaines productions». La garantie accordée à Haitec contre une rémunération inférieure au prix du marché ne favorise que FFHG en tant qu'entreprise et est donc sélective.

5.1.1.1.5. Distorsion de concurrence et effet sur les échanges

(180) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a estimé que FFHG était au moins potentiellement en concurrence avec d'autres exploitants aéroportuaires de l'Union dans le cadre de ses efforts pour attirer les compagnies aériennes de l'UE, étant donné que les règles de l'Union en matière de transport aérien permettent aux compagnies aériennes de l'UE de fournir des services de transport aérien sur n'importe quelle liaison intra-UE. Par conséquent, l'avantage économique provisoirement constaté dans le cadre de la garantie Haitec entraîne, à tout le moins potentiellement, une distorsion de la concurrence et affecte les échanges entre États membres ([40]).

(181) Il convient néanmoins d'examiner si la différence de 0,54 point de pourcentage, qui constitue un avantage économique, est une mesure d'aide exemptée de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 1407/2013.

(182) Premièrement, la prime de garantie relève de l'article 1er du règlement (UE) nº 1407/2013.

(183) Deuxièmement, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement (UE) nº 1407/2013, le montant total des aides de minimis octroyées par un État membre à une entreprise ne peut excéder 200 000 EUR sur une période de trois exercices fiscaux.

(184) Toutefois, s'il s'agit, comme en l'espèce, d'une mesure consistant en une garantie, l'équivalent-subvention brut doit être pris en compte et d'autres conditions spécifiques doivent être respectées conformément à l'article 4, paragraphe 6, du règlement (UE) nº 1407/2013. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 1407/2013, ce règlement ne s'applique qu'aux aides pour lesquelles il est possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut («aides transparentes»). Les aides consistant en des garanties sont considérées comme des aides de minimis transparentes en vertu de l'article 4, paragraphe 6, du règlement (UE) nº 1407/2013 si, d'une part, la garantie par entreprise n'excède pas 80 % du prêt sous-jacent et que, d'autre part, soit le montant garanti s'élève à 1 500 000 EUR et la durée de la garantie est de cinq ans, soit le montant garanti s'élève à 750 000 EUR et la durée de la garantie est de dix ans. Dans le même temps, l'article 4, paragraphe 6, point a), du règlement (UE) nº 1407/2013 exige que le bénéficiaire de l'aide ne fasse pas l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité ou ne remplisse pas, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité.

([40]) Décision d'ouvrir la procédure, considérant 161.

(185) En l'espèce, aucune aide d'État au titre du règlement (UE) nº 1407/2013 n'a été accordée à FFHG ou à une entreprise associée au sens de l'article 2, paragraphe 2, de ce règlement au cours des trois années précédant l'octroi de la garantie. FFHG ne faisait alors pas l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité et les conditions d'ouverture d'une telle procédure n'étaient pas non plus garanties au cours de la période d'octroi. En outre, l'Allemagne a confirmé que la garantie n'excédait pas 80 % du prix d'achat. Enfin, la différence de 0,54 point de pourcentage entre la prime minimale (3,10 %) jugée nécessaire par la Commission et la prime convenue (2,56 %) permet de calculer un équivalent-subvention brut annuel de 33 480 EUR, soit un montant total de 100 440 EUR au bout de trois ans; ce montant est nettement inférieur au montant maximal de 200 000 EUR fixé par le règlement.

(186) Par conséquent, l'avantage conféré à FFHG par la garantie remplit la condition prévue par le règlement (UE) nº 1407/2013.

5.1.1.1.6. Conclusion

(187) Conformément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 1407/2013, la mesure est considérée comme ne remplissant pas tous les critères de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et est donc exemptée de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, dudit traité.

5.1.1.2. La «double» vente d'un terrain par FFHG

(188) En ce qui concerne l'exercice par FFHG du droit de renoncer à la vente du terrain «Housing» au Land de Rhénanie-Palatinat, la Commission estime qu'il convient tout d'abord d'examiner le seul point suscitant des doutes dans la décision d'ouvrir la procédure, c'est-à-dire la question de savoir si le Land de Rhénanie-Palatinat a rétrocédé le terrain «Housing» à FFHG à sa valeur du marché.

(189) Premièrement, la Commission regrette que, contrairement aux dispositions du contrat de vente de 2014, aucune expertise n'ait été commandée lorsque FFHG a exercé son droit de rétractation. Cette circonstance semble indiquer, à première vue, que la rétrocession n'a pas eu lieu à la valeur du marché.

(190) Au lieu de cela, la rétrocession du terrain «Housing» a été effectuée au prix établi pour le contrat de vente de 2014 sur la base des estimations de la commission d'experts des valeurs foncières pour la région Osteifel-Hunsrück (Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich Osteifel-Hunsrück) et d'un rapport de SGD Nord, c'est-à-dire au prix de 0 EUR.

(191) Deuxièmement, la Commission constate qu'un mois après avoir exercé son droit de rétractation, FFHG a vendu ce même terrain pour 1,25 million d'EUR à l'investisseur privé ADC, ce qui a fait l'objet d'un contrat conclu le 6 juillet 2016 entre ADC, FFHG et le Land de Rhénanie-Palatinat (considérant 25).

(192) Troisièmement, la Commission observe que la signature de ce contrat de vente (comme expliqué dans la communication du gouvernement fédéral du 26 octobre 2017) s'inscrit dans un historique dans lequel tant FFHG que le Land de Rhénanie-Palatinat ont joué un rôle (considérants 22 à 26).

(193) Dans l'affaire Land Burgenland/Commission, la Cour a jugé que, lorsqu'une autorité publique procède à la vente d'une entreprise lui appartenant par la voie d'une procédure d'appel d'offres ouverte, transparente et inconditionnelle, il peut être présumé que le prix du marché correspond à l'offre la plus élevée, étant entendu qu'il doit être établi, premièrement, que cette offre a valeur d'engagement et qu'elle est crédible et, deuxièmement, que la prise en compte de facteurs économiques autres que le prix n'est pas justifiée. En effet, dans de telles conditions, il ne saurait être imposé à la Commission de recourir à d'autres moyens aux fins de la vérification du prix du marché, tels que des expertises indépendantes ([41]).

([41]) Arrêt de la Cour de justice du 24 octobre 2013, Land Burgenland e.a./Commission, C–214/12 P, C–215/12 P et C–223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, points 94 et 95.

(194) En l'espèce, le Land de Rhénanie-Palatinat savait que FFHG avait reçu, dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres public, une offre d'un montant de 1,25 million d'EUR pour le terrain «Housing», étant donné qu'il avait utilisé cette offre pour fixer le prix de ce terrain dans l'accord de privatisation signé avec SYT. En tant que partie au contrat de vente conclu par le Land de Rhénanie-Palatinat, FFHG et ADC le 6 juillet 2016 (un mois après que FFHG a exercé son droit de rétractation), le Land de Rhénanie-Palatinat savait également que le terrain «Housing» avait été évalué à 1,25 million d'EUR dans ce contrat.

(195) Étant donné que le Land de Rhénanie-Palatinat a accepté sans contradiction que FFHG exerce son droit de rétractation sans la désignation d'un expert pour estimer la valeur marchande du terrain «Housing», il n'a pas agi comme un opérateur en économie de marché. Un opérateur en économie de marché aurait insisté sur la désignation d'un expert qui aurait déterminé la valeur du terrain. Conformément aux principes énoncés au considérant 193 et compte tenu de l'offre soumise par ADC dans le cadre de la procédure d'appel d'offres public, la valeur que le marché était alors prêt à payer pour le terrain «Housing» s'élevait à 1,25 million d'EUR. Le Land était en droit de réclamer ce prix à FFHG en compensation du terrain «Housing».

(196) Par conséquent, la Commission conclut que l'exercice du droit de rétractation à un prix de 0 EUR au lieu de 1,25 million d'EUR a procuré à FFHG un avantage de 1,25 million d'EUR.

(197) Comme indiqué aux considérants 179, 180 et 190 de la décision d'ouvrir la procédure, les autres conditions relatives à l'existence d'une aide d'État (entreprise et activité économique, utilisation de ressources d'État et imputabilité à l'État, sélectivité, distorsion de la concurrence et affectation des échanges) sont remplies. Cela n'a été contesté ni par l'Allemagne ni par les parties intéressées dans leurs observations.

(198) Par conséquent, l'exercice du droit de rétractation à un prix de 0 EUR au lieu de 1,25 million d'EUR constitue une aide d'État de 1,25 million d'EUR en faveur de FFHG.

5.1.2. *Mesures d'aide potentielles en faveur de Ryanair*

5.1.2.1. L'aide à la formation accordée à Ryanair

5.1.2.1.1. Notions d'entreprise et d'activité économique

(199) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a estimé, à titre préliminaire, que Ryanair était une entreprise et que l'activité de formation constituait une activité économique ([42]).

(200) Étant donné que l'Allemagne maintient sa position selon laquelle l'aide à la formation ne constitue pas une aide d'État, puisqu'il s'agit de l'exercice de prérogatives de puissance publique, la Commission doit examiner les arguments avancés par l'Allemagne.

(201) Le gouvernement allemand a fait valoir qu'une mesure de réduction du chômage, telle que la mesure en question, a une composante sociale qui relève de l'intérêt public. Indépendamment de la question de savoir si cette mesure relève de l'obligation de l'État allemand d'être un État social («principe de l'État social» visé à l'article 20, paragraphe 1, de la loi fondamentale) et constitue donc, en droit allemand, l'exercice de prérogatives de puissance publique, les notions d'«activité économique» et d'«exercice de prérogatives de puissance publique» constituent des notions autonomes du droit européen en matière d'aides d'État et doivent donc être interprétées en conséquence. Une entité peut être présumée agir dans l'exercice de la puissance publique si l'activité en question relève des fonctions essentielles de l'État ou, par sa nature, son objet et les règles auxquelles elle est soumise, se rattache à ces fonctions ([43]). Ainsi qu'il a déjà été indiqué dans la décision d'ouvrir la procédure ([44]), une mesure de lutte contre le chômage avait déjà été considérée comme une aide destinée à promouvoir une activité économique et donc comme une aide d'État ([45]).

([42]) Décision d'ouvrir la procédure, considérants 205 à 208.

([43]) Arrêt de la Cour de justice du 18 mars 1997, Calì & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova, C–343/95, ECLI:EU:C:1997:160, points 22 et 23.

([44]) Décision d'ouvrir la procédure, considérant 207.

([45]) Voir, par exemple, la décision de la Commission du 2 juillet 2016 relative à l'aide d'État SA.36671 (2013/N) — Suède — Vocational introduction employment aid for young workers (JO C 204 du 18.7.2013, p. 9).

(202) En ce qui concerne l'aide à la formation en question, destinée à lutter contre le chômage, la Commission a examiné si celle-ci pouvait être considérée, au regard du droit de l'Union européenne relatif aux aides d'État, comme un service social d'intérêt général et donc comme l'«exercice de prérogatives de puissance publique». Toutefois, les services sociaux d'intérêt général ne sont considérés comme l'«exercice de prérogatives de puissance publique» que s'ils sont fondés sur le principe de solidarité. Étant donné que la mesure comporte plusieurs paiements, il n'existe pas de système de contributions réciproques mais indépendantes fondées sur une affiliation. La mesure ne fait pas non plus partie de l'enseignement national en Allemagne.

(203) En outre, l'aide à la formation est non seulement dans l'intérêt public, mais également dans l'intérêt économique de Ryanair. Étant donné qu'un contrat rémunéré a été attribué à Ryanair, celle-ci fournit principalement un service commercial habituel pour lequel il existe un marché.

(204) Enfin, si l'État a peut-être examiné la formation avant l'octroi du financement, il semble qu'il n'y ait pas eu de contrôle continu. L'Allemagne ne semble pas non plus avoir défini le contenu de la formation. Par conséquent, l'aide à la formation ne relève pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique.

(205) Lorsqu'une mesure ne constitue pas un exercice de prérogatives de puissance publique, l'existence d'un intérêt public n'est pas pertinente aux fins de l'appréciation de l'existence d'une «aide d'État» au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(206) Étant donné que l'Allemagne n'a pas présenté d'éléments nouveaux qui permettraient à la Commission de parvenir à une conclusion différente, l'aide à la formation constitue une activité économique.

5.1.2.1.2. Présence de ressources d'État et critère de l'imputabilité

(207) Dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure (voir considérant 132), l'Allemagne a confirmé que Ryanair était le bénéficiaire final des paiements du Land de Rhénanie-Palatinat et que HCM n'était qu'un intermédiaire.. Par conséquent, les arguments contraires de Ryanair doivent être rejetés.

(208) Le fait que, comme l'affirme Ryanair, l'Allemagne n'a financé que 50 % des fonds versés par HCM à Ryanair est sans pertinence pour déterminer si des ressources d'État ont été utilisées et si l'aide à la formation est imputable à l'Allemagne, étant donné que seule la partie financée par l'Allemagne est examinée en l'espèce.

(209) Par conséquent, la Commission conclut que des ressources d'État ont été utilisées et qu'elles sont imputables à l'État.

5.1.2.1.3. Avantage économique

(210) Afin de déterminer si Ryanair a bénéficié d'un avantage du fait de l'aide à la formation, l'Allemagne et les parties intéressées ont été invitées à fournir des informations sur la question de savoir si Ryanair supporte normalement elle-même les coûts de formation en question et si elle a été payée deux fois (une fois par les apprentis et une fois par HCM) pour les frais de formation engagés dans le cadre de ce programme.

(211) Selon la Cour, c'est à la Commission qu'il incombe de prouver, dans sa décision, l'existence d'une aide d'État ([46]). Toutefois, le respect de cette obligation doit être apprécié en fonction des éléments d'information dont la Commission pouvait disposer au moment où elle a adopté sa décision ([47]). En effet, «on ne saurait […] exclure de façon générale la possibilité, pour la Commission, de se fonder sur un ensemble de circonstances de nature à déceler l'existence, en fait, d'un programme d'aides» ([48]). Dans le cadre de l'appréciation globale de l'existence d'un avantage économique, la Commission doit tenir compte de l'ensemble des options qu'un tel opérateur aurait raisonnablement envisagées, de tout élément d'information disponible et susceptible d'influencer de façon significative sa décision ainsi que des évolutions prévisibles à la date où la décision d'accorder un avantage a été prise ([49]).

(212) L'Allemagne et Ryanair n'ont pas fourni d'informations sur la question de savoir si Ryanair supporte normalement elle-même les coûts de formation en question et si la société a été payée deux fois. L'Allemagne et Ryanair ont fait valoir que le délai d'archivage des documents correspondants est limité à six ans en vertu du droit irlandais et à dix ans en vertu du droit allemand. Après le dépôt d'une plainte officielle par Lufthansa le 4 mars 2011, transmise à l'Allemagne le 18 mars 2011, la Commission a posé à l'Allemagne des questions spécifiques sur l'aide à la formation, auxquelles l'Allemagne a répondu le 14 juin 2011. Une législation nationale relative aux obligations en matière d'archivage n'est pas de nature à restreindre l'obligation pour un État membre ou une partie intéressée de coopérer avec la Commission. En l'espèce également, en 2011, c'est-à-dire à un moment où les documents devaient encore être archivés en vertu du droit national, l'Allemagne a pris conscience du fait que l'aide à la formation pouvait être qualifiée d'aide d'État. À l'époque, il était clair que la Commission adopterait probablement une décision concernant cette mesure. L'Allemagne est donc responsable du fait que ces documents n'ont pas été archivés. Par conséquent, la Commission examine l'existence d'une aide sur la base des informations dont elle dispose.

(213) Il ressort des observations du gouvernement fédéral de 2019 que le ministère du travail, des affaires sociales, de la famille et de la santé du Land de Rhénanie-Palatinat a octroyé à HCM un financement de [1,5-2,0 millions] d'EUR au cours de la période 2001-2003.

(214) Selon ces explications, au moins deux paiements par chèque, de 220 427,64 EUR et de 639 146,04 EUR, ont été effectués par HCM à Ryanair. Les chèques ont été débités du compte de HCM le 17 janvier 2003.

(215) En outre, en 2003, le ministère du travail, des affaires sociales, de la famille et de la santé du Land de Rhénanie-Palatinat a versé 680 627,94 EUR supplémentaires à HCM.

(216) Ni l'Allemagne ni Ryanair n'ont apporté la preuve que le prix de la formation dispensée par Ryanair était conforme au marché et qu'il tenait compte des besoins du marché.

(217) Par conséquent, la Commission considère que l'aide à la formation a conféré un avantage économique à Ryanair.

5.1.2.1.4. Sélectivité

(218) Dans leurs observations, ni l'Allemagne ni les parties intéressées n'ont contesté la sélectivité de la mesure. La Commission maintient donc sa conclusion préliminaire selon laquelle tout avantage économique lié à cette mesure, dont seule Ryanair bénéficierait, serait sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

([46]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 novembre 2022, Volotea/Commission, C–331/20 P et C–343/20 P, ECLI:EU:C:2022:886, point 111.

([47]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 novembre 2022, Volotea/Commission, C–331/20 P et C–343/20 P, ECLI:EU:C:2022:886, point 112; voir également l'arrêt de la Cour de justice du 10 juillet 1986, Belgique/Commission, C–234/84, ECLI:EU:C:1986:302, point 16, et l'arrêt de la Cour de justice du 20 septembre 2017, Commission/Frucona Košice, C–300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, point 70.

([48]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 13 avril 1994, Allemagne et Pleuger Worthington/Commission, C–324/90 et C–342/90, ECLI:EU:C:1994:129, point 15.

([49]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 novembre 2022, Volotea/Commission, C–331/20 P et C–343/20 P, ECLI:EU:C:2022:886, point 113.

5.1.2.1.5. Distorsion de concurrence et effet sur les échanges

(219) Étant donné que la distorsion de la concurrence et l'affectation des échanges n'ont été contestées dans aucune observation, la Commission considère, conformément à la conclusion qu'elle a formulée dans la décision d'ouvrir la procédure, que ce critère est rempli.

5.1.2.1.6. Conclusion

(220) La Commission conclut donc que l'aide à la formation constitue une aide d'État.

5.1.2.2. Le financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance

5.1.2.2.1. Notions d'entreprise et d'activité économique

(221) Ryanair est une entreprise et le financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance constitue une activité économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.1.2.2.2. Avantage économique

(222) Comme indiqué au considérant 105 de la décision d'ouvrir la procédure, l'Allemagne a fourni un calcul de la rentabilité des accords en question afin de démontrer leur compatibilité avec le principe de l'opérateur en économie de marché. La valeur actuelle nette agrégée a été calculée sur la base des flux de trésorerie attribuables aux accords (portant sur le hangar de maintenance, l'école de formation du personnel de cabine et de pilotes et les logements pour les participants à la formation). Ces flux de trésorerie comprennent les recettes (par exemple, les loyers de Ryanair et les paiements pour l'occupation des logements) et les coûts (par exemple, les coûts d'entretien). Les prévisions de flux de trésorerie se rapportent à la période 2010-2024 et sont actualisées à un taux de [4,0 – 4,5] %. Sur la base de ces hypothèses, le calcul montre une valeur actuelle nette positive de [100 000 – 200 000] EUR, ce qui signifie que les entrées de trésorerie actualisées dépassent les sorties de trésorerie. Selon l'Allemagne, ce résultat illustre la rentabilité des accords et donne une indication de leur compatibilité avec le principe de l'opérateur en économie de marché.

(223) Le calcul de la performance présenté par l'Allemagne semblait contenir certaines lacunes mises en évidence dans la décision d'ouvrir la procédure.

(224) Premièrement, la Commission a constaté, à titre préliminaire, que les flux de trésorerie calculés par l'Allemagne comprenaient des amortissements de [40 000-50 000] EUR à [60 000-70 000] EUR par an, qui ne devraient pas, en principe, faire partie du calcul, étant donné que l'amortissement est un concept comptable et ne correspond pas à des flux de trésorerie réels. Si les montants amortissables étaient exclus du calcul, la valeur actuelle nette serait négative et s'élèverait à environ [- 500 000- - 400 000 EUR].

(225) Deuxièmement, l'analyse ne semble pas tenir compte des coûts d'investissement initiaux liés à la transformation des locaux en logements. Cela ne semblait pas plausible, étant donné que l'Allemagne avait indiqué qu'une transformation des locaux était nécessaire.

(226) Troisièmement, le calcul comprenait un flux de trésorerie de [1 000-10 000] EUR par an, dont la nature n'était pas claire. Un ajustement correspondant des flux de trésorerie rendrait la valeur actuelle nette liée à ces trois accords encore plus négative.

(227) En outre, la Commission a estimé, à titre préliminaire, que le taux d'actualisation de [4,0-4,5] % ne semblait pas justifié et qu'il semblait peu élevé pour la période au cours de laquelle ces accords ont été conclus (2009-2010).

(228) FFHG a pu exposer les raisons de ces lacunes, que la Commission juge suffisantes pour rendre caduque son évaluation préliminaire dans la décision d'ouverture.

(229) Premièrement, après avoir examiné le calcul de la rentabilité présenté par l'Allemagne, la Commission parvient à la conclusion que les montants d'amortissement étaient déjà exclus des flux de trésorerie calculés par l'Allemagne.

(230) Deuxièmement, la Commission constate que les coûts d'investissement initiaux d'environ [100 000-200 000] EUR ont déjà été pris en compte dans le calcul de la rentabilité et reconnaît que, même s'ils n'avaient pas été pris en compte (ce qui n'était pas le cas), la valeur actuelle nette serait positive même si ces coûts étaient inclus.

(231) Troisièmement, la Commission juge convaincante la déclaration de FFHG, selon laquelle les entrées de trésorerie annuelles au sujet desquelles des doutes ont été exprimés dans la décision d'ouvrir la procédure concernaient soit des frais de recouvrement annuels, soit des frais accessoires fixes représentant des sorties de trésorerie et dûment pris en compte dans le calcul de la rentabilité.

(232) Quatrièmement, la Commission reconnaît que, même si un taux d'actualisation de [4,0-4,5] %, sur lequel des doutes ont été exprimés dans la décision d'ouvrir la procédure (considérant 266), était considéré comme trop faible, un taux d'actualisation plus élevé aurait également eu une incidence globalement positive sur la valeur actuelle nette en raison du profil des flux de trésorerie de ces accords. La Commission note qu'un paiement spécial pour le loyer de Ryanair pour l'année 2010 a représenté un flux de trésorerie important de [0-5] millions d'EUR et que les sorties de trésorerie ont été très faibles pour chacune des 14 années suivantes. Une augmentation du taux d'actualisation permettrait également de conclure que les accords sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché.

(233) Sur la base de ces explications supplémentaires, qui ont été vérifiées par la Commission, celle-ci parvient à une conclusion différente de celle de la décision d'ouvrir la procédure et constate qu'aucun avantage économique n'a été conféré à Ryanair.

5.1.2.2.3. Conclusion

(234) La Commission conclut que le financement de l'école de formation du personnel de cabine et de pilotes et du hangar de maintenance en faveur de Ryanair ne constitue pas une aide d'État en faveur de Ryanair au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.1.2.3. Les contrats de marketing de 2005 et 2017 conclus entre le Land de Rhénanie-Palatinat et Ryanair

5.1.2.3.1. Notions d'entreprise et d'activité économique

(235) En tant que compagnie aérienne, Ryanair est une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Tant les activités de marketing que les services de transport aérien constituent des activités économiques. La première condition énoncée à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE est donc remplie.

5.1.2.3.2. Présence de ressources d'État et critère de l'imputabilité

(236) Les contrats de marketing ont été conclus entre le Land de Rhénanie-Palatinat et Ryanair. Les paiements destinés à soutenir les activités de marketing ont été financés directement par le budget du Land et, par conséquent, au moyen de ressources d'État, et sont imputables à l'État.

5.1.2.3.3. Avantage économique

(237) Selon une jurisprudence constante, afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché ([50]).

(238) Il convient également d'examiner si le principe de l'opérateur en économie de marché est applicable aux contrats en question et, le cas échéant, s'il est respecté.

5.1.2.3.3.1. Appréciation des contrats de marketing pris isolément

(239) Il convient tout d'abord de déterminer si les contrats de marketing de 2005 et de 2017 et les contrats de services aéroportuaires de 2013, 2015 et 2016 doivent être examinés séparément ou ensemble. Ensuite, il convient de déterminer si le Land de Rhénanie-Palatinat et l'exploitant de l'aéroport de Francfort-Hahn, FFHG, doivent être considérés comme une entité unique aux fins de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché.

([50]) Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de justice du 29 avril 1999, Espagne/Commission, C–342/96, ECLI:EU:C:1999:210, point 41.

(240) En ce qui concerne la première question, il y a lieu de constater que, selon l'Allemagne, FFHG n'était aucunement impliqué dans la conclusion des contrats de marketing. En particulier, après la privatisation de l'aéroport de Francfort-Hahn en 2017, le Land de Rhénanie-Palatinat n'avait aucune raison d'inclure FFHG dans la conclusion des contrats de marketing. En tant qu'actionnaire minoritaire (17,5 %), le Land de Rhénanie-Palatinat n'a pas non plus contrôlé FFHG en 2005 et n'avait aucune raison d'inclure la société d'exploitation dans le contrat de marketing. Les seules parties contractantes étaient le Land et Ryanair. Il convient donc de procéder à un examen séparé de la stratégie de marketing et du développement de l'aéroport de Francfort-Hahn.

(241) En ce qui concerne la deuxième question, la Commission a déjà constaté dans la décision d'ouverture que le Land de Rhénanie-Palatinat avait conclu les deux contrats de marketing à un moment où il ne contrôlait pas FFHG. Au moment de la conclusion du contrat de marketing de 2005 avec Ryanair, le Land de Rhénanie-Palatinat ne détenait que 17,5 % des parts de FFHG, tandis que la majorité de ces parts (65 %) appartenait à l'entreprise Fraport, dans laquelle le Land de Rhénanie-Palatinat n'avait jamais participé ([51]). De même, lorsque le contrat de marketing de 2017 a été conclu en octobre 2017, le Land de Rhénanie-Palatinat ne détenait pas de participation de contrôle dans FFHG, étant donné que le Land avait vendu sa participation dans la société à HNA Airport Group GmbH sur la base d'un contrat de vente d'actions conclu le 9 août 2017 (c'est-à-dire avant la signature du contrat de marketing). Le Land de Rhénanie-Palatinat ne peut donc pas être considéré comme un gestionnaire d'aéroport qui, dans le cadre de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché, constitue une entité économique unique avec FFHG. C'est la raison pour laquelle la situation diffère de celle du premier arrêt dans l'affaire Aéroport de Charleroi ([52]). Dans cette affaire, l'aéroport appartenait à la Région wallonne, qui avait conclu le contrat litigieux avec Ryanair, et était économiquement dépendant de celle-ci, de sorte que la Région wallonne était impliquée dans l'activité économique exercée à l'aéroport et percevait une contrepartie financière pour l'adoption des mesures.

(242) Ryanair fait valoir que même une participation minoritaire telle que celle détenue par le Land dans FFHG avant 2009 peut justifier, d'un point de vue juridique, une analyse commune, étant donné que Fraport et le Land de Hesse, les deux autres actionnaires de FFHG, sont également une entreprise publique et une entité publique. Par conséquent, avant que le Land de Rhénanie-Palatinat n'ait acquis, le 1er janvier 2009, une participation de 82,5 % dans FFHG, tant le signataire du contrat de marketing de 2005 que les propriétaires de FFHG étaient, en définitive, l'État allemand.

(243) La Commission n'accepte pas cet argument pour les motifs suivants: premièrement, comme indiqué ci-dessus, le Land de Rhénanie-Palatinat ne détenait pas de participation dans Fraport. Deuxièmement, le Land de Hesse et le Land de Rhénanie-Palatinat sont des organismes de droit public distincts (autorités locales) et, en raison du système fédéral allemand, ils ne sont pas soumis au contrôle de l'État fédéral lorsqu'ils concluent des contrats de services de marketing ou de services aéroportuaires, étant donné que les investissements économiques régionaux dans un aéroport relèvent de la compétence juridique des Länder, dans la mesure où l'État fédéral ne dispose pas de pouvoirs législatifs (article 30 et article 70, paragraphe 1, de la loi fondamentale). Par conséquent, les parts du Land de Hesse ne pouvaient pas avoir d'incidence sur les pouvoirs d'actionnaire du Land de Rhénanie-Palatinat à l'égard de FFHG. En outre, les avantages économiques dont bénéficie le Land de Hesse en tant qu'actionnaire ne profitent pas au Land de Rhénanie-Palatinat, étant donné que les budgets des deux organismes de droit public sont clairement séparés. Par conséquent, la Commission examinera uniquement si le Land de Rhénanie-Palatinat, en tant qu'entité autonome, a agi comme un investisseur opérant dans une économie de marché.

(244) La Commission n'examinera donc les contrats de marketing pris isolément et l'application du principe de l'opérateur en économie de marché qu'en ce qui concerne le Land de Rhénanie-Palatinat.

([51]) Voir décision Hahn I, considérants 17 et suivants et 182. Au moment de la conclusion du contrat de marketing de 2005, les principaux actionnaires de Fraport étaient le Land de Hesse (31,7 %), Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH (20,3 %) — une société détenue par la ville de Francfort-sur-le-Main —, la République fédérale d'Allemagne (obligation échangeable; 6,6 %), Julius Bär Investment Management LLC (5,4 %) et Deutsche Lufthansa AG (4,95 %).

([52]) Arrêt du Tribunal du 17 décembre 2008, Ryanair/Commission, T–196/04, ECLI:EU:T:2008:585, points 53 à 61.

(245) Étant donné que le Land de Rhénanie-Palatinat ne peut être considéré comme l'exploitant de l'aéroport de Francfort-Hahn aux fins de l'examen des contrats de marketing de 2005 et 2017, la méthode des coûts marginaux exposée dans les lignes directrices de 2014 sur l'aviation en ce qui concerne l'application du principe de l'opérateur en économie de marché aux accords entre les aéroports publics et les compagnies aériennes n'est pas applicable aux contrats de marketing de 2005 et 2017.

5.1.2.3.3.2. Applicabilité du principe de l'opérateur en économie de marché

(246) L'Allemagne estime que les paiements en question ne constituent pas des aides d'État, car les paiements effectués par le Land de Rhénanie-Palatinat à Ryanair correspondaient au prix du marché des services de marketing fournis.

(247) Il convient tout d'abord d'examiner si les contrats de marketing constituent un exercice de prérogatives de puissance publique. Les contrats de marketing sont généralement conclus entre deux entités privées, par exemple un aéroport et une compagnie aérienne. En ce qui concerne l'applicabilité du principe de l'opérateur en économie de marché, il convient de tenir compte du fait que la comparaison n'est pas faite avec un opérateur en économie de marché en général, mais avec un opérateur en économie de marché qui se trouve dans la situation du Land de Rhénanie-Palatinat.

(248) Il convient donc d'examiner d'abord le champ d'application du principe de l'opérateur en économie de marché en ce qui concerne le Land de Rhénanie-Palatinat.

(249) Aux termes du considérant 77 de la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État», «seuls les bénéfices et les obligations liés au rôle de l'État en qualité d'opérateur économique, à l'exclusion de ceux qui sont liés à sa qualité de puissance publique, sont à prendre en compte», ce qui exclut, entre autres, la prise en compte de considérations d'intérêt public comme le développement régional.

(250) Les bénéfices des contrats de marketing pour le développement du tourisme régional, à savoir les revenus potentiels générés par le tourisme pour la région, ne peuvent pas être pris en compte dans une éventuelle analyse du respect des critères de l'opérateur en économie de marché ([53]). En l'espèce, l'Allemagne et Ryanair n'ont pas apporté la preuve que le Land de Rhénanie-Palatinat, en tant qu'opérateur en économie de marché, pouvait escompter des contrats de marketing un gain financier autre que le développement du tourisme dans la région.

(251) Il importe donc peu que l'Allemagne ait examiné de manière approfondie le fait que Ryanair disposait d'une compétence élevée en matière de marketing local et qu'elle était la seule compagnie aérienne à l'aéroport de Francfort-Hahn qui était éligible à des services de marketing. La question de savoir si Ryanair a été sélectionnée pour la passation de marchés publics conformément à la législation allemande est également dénuée de pertinence. Il convient uniquement d'examiner si, outre le développement du tourisme dans la région, les contrats de marketing étaient susceptibles de générer un gain financier.

(252) L'Allemagne n'a pas contesté le fait que le Land de Rhénanie-Palatinat ne tire aucun avantage d'une éventuelle augmentation des recettes de l'exploitant de l'aéroport de Francfort-Hahn en raison d'une augmentation du nombre de passagers. Le Land de Rhénanie-Palatinat n'exploite pas l'aéroport de Francfort-Hahn, n'était qu'un actionnaire minoritaire (17,5 %) de l'aéroport au moment de la conclusion du contrat de marketing de 2005 et n'était pas actionnaire au moment de la conclusion du contrat de marketing de 2017; seules ces deux dates sont pertinentes pour l'examen de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché. Les autorités allemandes n'ont pas fourni d'informations sur d'éventuels gains résultant de l'augmentation des recettes de l'aéroport de Francfort-Hahn qui auraient pu bénéficier au Land de Rhénanie-Palatinat en tant qu'actionnaire de l'aéroport.

(253) En revanche, dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure, l'Allemagne a confirmé que les contrats de marketing devaient être considérés comme un soutien à la promotion du tourisme ainsi qu'à la connectivité et au développement économique de la région et qu'ils ne visaient pas les profits réalisés dans le cadre de l'exploitation de l'aéroport de Francfort-Hahn.

([53]) Voir décision (UE) 2020/1671, considérant 178.

(254) Aucun plan d'affaires n'a été élaboré pour évaluer de tels bénéfices potentiels préalablement aux décisions de signer les contrats de marketing avec Ryanair.

(255) Les recettes futures provenant des redevances aéroportuaires et d'autres recettes générées par FFHG en raison des opérations de transport aérien de Ryanair à l'aéroport de Francfort-Hahn ne font pas partie des recettes qu'un hypothétique opérateur en économie de marché, dont les agissements sont déterminés par des perspectives de rentabilité et qui se trouve dans la même situation que le Land de Rhénanie-Palatinat, aurait prises en compte lorsqu'il a examiné s'il devait ou non conclure les deux contrats de marketing en question. Au moment de la conclusion du contrat de marketing de 2017, le Land de Rhénanie-Palatinat n'était plus non plus actionnaire de FFHG. Au moment de la conclusion du contrat de marketing de 2005, le Land de Rhénanie-Palatinat était un actionnaire minoritaire de FFHG. Bien que le Land ait indirectement bénéficié, en 2005, de l'augmentation des bénéfices générée par FFHG grâce à des dividendes ou à des gains en capital, le Land de Rhénanie-Palatinat, en tant qu'actionnaire minoritaire de FFHG, n'aurait eu aucun intérêt à financer intégralement des mesures visant à augmenter le nombre de passagers à l'aéroport de Francfort-Hahn — sans un cofinancement fourni par FFHG lui-même ou par son actionnaire majoritaire et sans acquisition de parts supplémentaires dans FFHG.

(256) Tout cela démontre que les décisions relatives à la conclusion des contrats de marketing n'ont aucun lien économique avec les parts détenues par le Land de Rhénanie-Palatinat dans FFHG ([54]), ce que l'Allemagne n'a pas contesté.

(257) Les paiements effectués par la Rhénanie-Palatinat à Ryanair sur la base de ces contrats de marketing sont donc de même nature que les paiements effectués par une entité publique en faveur d'une compagnie aérienne pour l'introduction ou le maintien de services de transport aérien dans un aéroport donné afin de soutenir le développement économique de la région dans laquelle l'aéroport est situé. Il s'agit d'une pratique généralement observée des organismes publics responsables du développement économique d'une région, mais un opérateur en économie de marché dont les agissements sont déterminés par des perspectives de rentabilité n'est pas en mesure de le faire. La Commission considère donc que le principe de l'opérateur en économie de marché n'est pas applicable.

(258) Par conséquent, le principe de l'opérateur en économie de marché n'est pas applicable à la conclusion des contrats de marketing de 2005 et 2017 entre le Land de Rhénanie-Palatinat et Ryanair, étant donné que le Land de Rhénanie-Palatinat n'en a pas bénéficié en tant qu'opérateur économique, mais a poursuivi des objectifs de politique publique.

(259) Enfin, la Commission note que, dans la mesure où une intervention étatique doit être considérée comme une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de service public, de sorte que ces entreprises ne profitent pas, en réalité, d'un avantage financier et que cette intervention n'a donc pas pour effet de mettre ces entreprises dans une position concurrentielle plus favorable par rapport aux entreprises concurrentes, ladite intervention est considérée comme ne constituant pas un avantage ([55]). Or, en l'espèce, l'Allemagne n'a pas soutenu que Ryanair avait été chargée de l'exécution d'obligations de service public.

5.1.2.3.3.3. À titre complémentaire: détermination de l'avantage accordé à Ryanair

(260) Il suffit de constater que le principe de l'opérateur en économie de marché n'est pas applicable aux contrats de marketing pour conclure que les paiements reçus par Ryanair constituent un avantage pour cette dernière.

([54]) Voir décision (UE) 2020/1671, considérant 178.

([55]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 2 septembre 2010, Commission/Deutsche Post, C–399/08, ECLI:EU:C:2010:481, point 41, et l'arrêt de la Cour de justice du 9 juin 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e.a./Commission, C–71/09 P, EU:C:2011:368, point 92.

(261) Par souci d'exhaustivité, afin d'établir l'existence d'un avantage pour Ryanair si le principe de l'opérateur en économie de marché était applicable aux contrats de marketing (ce qui n'est pas le cas), la Commission a examiné toutes les circonstances pertinentes de l'affaire conformément à la communication relative à la notion d'aide d'État. À titre d'exemple, des circonstances exceptionnelles peuvent justifier que l'achat de biens ou de services par une autorité publique, même au prix de marché, ne soit pas jugé conforme aux conditions de marché, notamment lorsque l'achat de la prestation en question ne répond pas aux besoins réels de l'autorité publique ([56]).

(262) L'appréciation de l'existence d'un avantage pour Ryanair dans ce scénario alternatif dépend avant tout de la question de savoir si le Land de Rhénanie-Palatinat avait effectivement besoin de services de marketing de Ryanair pour atteindre son objectif d'intérêt général, à savoir la promotion du Land de Rhénanie-Palatinat.

(263) L'affirmation de l'Allemagne et de Ryanair selon laquelle le Land de Rhénanie-Palatinat aurait acheté à Ryanair des services de marketing aux prix du marché est dénuée de pertinence à cet égard. Ce qui est déterminant en l'espèce, c'est de savoir s'il existait un besoin réel pour ces services. La Commission ne tiendra donc compte ni de l'avis d'un expert externe sur la conformité du prix avec le marché, ni du système mis en place pour contrôler la conformité continue avec le marché de la mise en œuvre du contrat de marketing.

(264) La Commission examine si les contrats de marketing ont été conclus en vue d'acquérir de véritables services de marketing ou si l'objectif réel de ces contrats était d'accorder une aide à Ryanair en contrepartie de la fourniture de services de transport aérien à l'aéroport de Francfort-Hahn.

5.1.2.3.3.3.1. L'achat de services de marketing ne servait qu'à justifier les paiements à Ryanair pour garder cette dernière à l'aéroport de Francfort-Hahn

(265) Pour les raisons exposées ci-après, la Commission a conclu que l'achat de services de marketing ne servait qu'à justifier les paiements effectués en faveur de Ryanair pour maintenir cette dernière à l'aéroport de Francfort-Hahn; même si les services de marketing avaient eu un certain effet promotionnel (ce qui n'est pas le cas), il ne s'agissait pas de l'objectif principal des contrats, qui doivent plutôt être considérés comme des subventions déguisées; le Land de Rhénanie-Palatinat n'a pas bénéficié des avantages financiers de l'effet marketing.

— *Le Land de Rhénanie-Palatinat n'avait pas vraiment l'intention de promouvoir la région*

(266) L'Allemagne conteste le point de vue de la Commission, exprimé dans la décision d'ouvrir la procédure, selon lequel les contrats de marketing ne visaient pas à promouvoir la région. Les autorités allemandes font valoir que la charge de la preuve de cette présomption incombe à la Commission. La Commission n'est pas de cet avis. Elle a constaté, dans la décision d'ouverture, que les contrats de marketing visaient, à première vue, à garantir que Ryanair desservirait l'aéroport de Francfort-Hahn à une certaine fréquence. Il appartenait alors à l'Allemagne de prouver que le Land de Rhénanie-Palatinat avait en réalité acheté de véritables services de marketing.

(267) Sur la base des observations reçues, la Commission confirme l'évaluation préliminaire de la décision d'ouvrir la procédure pour les raisons exposées ci-après.

(268) Premièrement, l'absence d'intention du Land de Rhénanie-Palatinat de promouvoir la région ressort des circonstances dans lesquelles le contrat de marketing a été conclu.

([56]) Voir l'arrêt du Tribunal du 14 juin 2023, Ryanair et Airport Marketing Services/Commission, T–79/21, ECLI:EU:T:2023:334, point 167: S'agissant de la critique des requérantes concernant la base juridique du critère du besoin réel, il convient de rappeler que la légalité d'une décision de la Commission constatant l'existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE doit être appréciée avant tout au regard des règles objectives du traité FUE (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2014, Allemagne/Commission, T–295/12, non publié, ECLI:EU:T:2014:675, point 181 et jurisprudence citée).

(269) Le Land de Rhénanie-Palatinat avait un intérêt politique et économique à maintenir Ryanair à l'aéroport de Francfort-Hahn. Au cours des années 2001 à 2003, le Land de Rhénanie-Palatinat a accordé à Ryanair des aides pour la mise en œuvre de la formation des pilotes et des membres d'équipage (considérants 199 à 220). En ce qui concerne ces mesures, l'Allemagne a fait valoir que l'aéroport de Francfort-Hahn était un employeur important susceptible de réduire le chômage dans la région de Francfort-Hahn.

(270) En outre, la compétitivité de l'aéroport de Francfort-Hahn dans le segment des passagers par rapport aux aéroports proches était fortement dépendante de Ryanair. En raison de sa situation géographique, l'aéroport de Francfort-Hahn n'est pas aussi facile à atteindre par les transports publics depuis la ville la plus proche que les aéroports de Cologne-Bonn, de Francfort-sur-le-Main ou de Strasbourg, qui disposent chacun d'une liaison ferroviaire directe. Francfort-Hahn est attractif pour les passagers, principalement en raison des vols à bas prix proposés. Il était donc très important pour l'aéroport que Ryanair continue à desservir l'aéroport et à proposer des tarifs réduits.

(271) Deuxièmement, la Commission ne comprend pas pourquoi le Land de Rhénanie-Palatinat a tenté de promouvoir la région en tant que destination touristique en investissant une part importante de son budget marketing dans les services de marketing d'une seule compagnie aérienne — selon les informations fournies par Lufthansa, que l'Allemagne n'a pas contestées sur ce point, il s'agissait de 30 à 50 % du budget marketing de la Rhénanie-Palatinat.

(272) Le Land de Rhénanie-Palatinat est accessible par différents moyens de transport (voiture, train et bus). En raison de la situation géographique de l'aéroport, le moyen le plus simple d'y accéder est la voiture ou le bus. Pour les touristes, il n'est pas particulièrement intéressant de louer une voiture pour se rendre à la destination la plus proche (durée du trajet d'environ une heure jusqu'à Trèves ou Coblence). Cela indique que l'aéroport est davantage axé sur la possibilité pour les passagers en provenance du Land de Rhénanie-Palatinat de se rendre à une destination touristique. Selon l'Allemagne, une étude de Dornier Consulting a constaté que [75-80] % du trafic provenait du trafic sortant, ce qui signifie que, pour la grande majorité des passagers de Ryanair à l'aéroport de Francfort-Hahn, cet aéroport constituait le point de départ de leur voyage. Cela indique que la promotion des liaisons à destination et en provenance de cet aéroport favorisera davantage le tourisme dans d'autres lieux.

(273) L'Allemagne ne s'est pas non plus prononcée sur l'hypothèse de Ryanair selon laquelle le Land a utilisé les services de marketing de Ryanair comme portefeuille de marques. Par conséquent, cette hypothèse a posteriori de Ryanair ne peut pas être maintenue.

(274) La Commission considère donc que le principal effet attendu et l'objectif de ces contrats pour la Rhénanie-Palatinat n'étaient pas d'acheter des services de marketing en vue de promouvoir la région de Rhénanie-Palatinat, mais de soutenir financièrement les services aériens de Ryanair à destination et en provenance de l'aéroport de Francfort-Hahn.

— *Cibler les opérations de vol de Ryanair plutôt que les services de marketing*

(275) Les services achetés par le Land de Rhénanie-Palatinat sur la base des contrats de marketing consistent en des liens sur le site web de Ryanair vers l'offre touristique du Land de Rhénanie-Palatinat ([57]), un reciblage publicitaire utilisant les données recueillies auprès des visiteurs du site de Ryanair ([58]), un placement de la Rhénanie-Palatinat sur la page Facebook et le blog de Ryanair ([59]), deux pages de publicité dans le magazine de bord de Ryanair ([60]) et une campagne de presse en faveur de l'économie du tourisme du Land de Rhénanie-Palatinat ([61]). Ces canaux médiatiques ciblent essentiellement les clients (potentiels) de Ryanair, et encore, pas tous les clients de Ryanair. Ainsi, par exemple, le contrat de marketing de 2017 ne prévoit que le placement de la destination Rhénanie-Palatinat sur les pages d'accueil de Ryanair au Royaume-Uni, en Irlande et en Italie, qui font explicitement référence, dans ce contexte, aux liaisons aériennes entre Ryanair et Londres-Stansted, Édimbourg, Newquay et Rome. Ainsi, les services de marketing limités fournis par Ryanair sur la base des contrats de marketing de 2005 et 2017 — en particulier les annonces affichées uniquement sur les parties des sites web de Ryanair appartenant aux destinations concernées — semblent moins viser à promouvoir la région de Rhénanie-Palatinat qu'à promouvoir principalement les services de transport aérien de Ryanair au départ et à destination de la Rhénanie-Palatinat.

([57]) Voir l'article 1er du contrat de marketing de 2005 et l'annexe 1 du contrat de marketing de 2017.
([58]) Voir l'annexe 1 du contrat de marketing de 2017.
([59]) Voir l'annexe 1 du contrat de marketing de 2017.
([60]) Article 2 du contrat de marketing de 2005.
([61]) Article 3 du contrat de marketing de 2005.

(276) La Commission ne conteste pas l'affirmation de Ryanair selon laquelle le marketing sur son site web pourrait effectivement inciter les clients à réserver un vol à destination de la Rhénanie-Palatinat. Il se peut que, comme le fait valoir Ryanair dans ses observations sur la décision d'ouverture, après avoir vu une annonce, les visiteurs des sites internet achètent immédiatement un billet d'avion sur le même site ou, inversement, après avoir réservé un billet d'avion, voient une publicité sur une destination, ce qui pourrait avoir une incidence sur le choix de leur destination pour un prochain voyage.

(277) Comme expliqué ci-dessus (considérant 275), l'élément déterminant est le fait que les services de marketing de Ryanair ciblent spécifiquement les personnes qui ont déjà décidé de visiter le site internet de Ryanair. Comme Ryanair l'a elle-même indiqué, cela peut se produire lors de l'achat d'un billet d'avion, c'est-à-dire que cela concerne généralement des personnes qui sont déjà des clients de Ryanair. Cet élément est donc une indication supplémentaire de nature à suggérer que les services de marketing ne visaient pas à promouvoir la région en général (ce qui n'a pas été fait), mais plutôt à promouvoir les services de transport aérien proposés par Ryanair vers l'aéroport de Francfort-Hahn.

(278) En outre, les deux contrats de marketing contiennent des engagements précis de Ryanair en ce qui concerne les services de transport aérien (stationnement d'un certain nombre d'avions à l'aéroport de Francfort-Hahn conformément au contrat de marketing de 2005 et transport d'un certain nombre de passagers par an conformément au contrat de marketing de 2017). Une entité qui n'est intéressée que par l'achat de services de marketing n'aurait aucun intérêt à imposer, dans les contrats de formalisation de cet achat, des obligations relatives au transport aérien au prestataire des services marketing. L'existence de ces obligations dans les contrats de services marketing implique de facto que Ryanair est rémunérée au moyen des paiements marketing du Land de Rhénanie-Palatinat pour l'offre de services de transport aérien au départ et à destination de l'aéroport de Francfort-Hahn.

— *Cibler Ryanair plutôt que n'importe quel prestataire de services généraux de marketing en ligne*

(279) La publicité dans le magazine de bord de Ryanair s'adresse à un groupe restreint de voyageurs potentiels, à savoir ceux qui utilisent déjà les services de Ryanair. Les touristes que Ryanair souhaitait attirer ne sont pas le principal groupe de clients intéressés par le tourisme dans le Land de Rhénanie-Palatinat. Le Land de Rhénanie-Palatinat est accessible par différents moyens de transport (voiture, train et bus). Cette contradiction suggère que le Land de Rhénanie-Palatinat n'avait pas réellement l'intention de promouvoir le tourisme en concluant les contrats de marketing avec Ryanair.

(280) Les services de marketing ont surtout profité à Ryanair et ont moins contribué à promouvoir le Land de Rhénanie-Palatinat et ses environs. Les services de marketing fournis par Ryanair n'ont pas permis de promouvoir efficacement le Land de Rhénanie-Palatinat et ses environs, de sorte que le choix de Ryanair pour des raisons économiques n'est pas suffisamment justifié. Les services de marketing de Ryanair n'ont pas eu l'effet allégué et, s'ils ont eu un effet, ils ont surtout profité à Ryanair.

(281) Comme indiqué ci-dessus, la Commission doute que les contrats de marketing conclus avec Ryanair aient eu une incidence positive sur le Land. Si ces campagnes de marketing avaient conduit les clients de Ryanair à réserver des vols à destination du Land de Rhénanie-Palatinat, cela aurait été avant tout bénéfique pour Ryanair et aurait été le résultat de ses efforts de promotion de ses services; Ryanair aurait pu entreprendre ces efforts de sa propre initiative.

(282) Dans la décision Montpellier, la Commission a constaté que Ryanair atteignait ses objectifs de remplissage au moyen de sa politique de prix (ci-après le «yield management»). Le «yield management» de Ryanair vise à inciter les clients potentiels de Ryanair à choisir une destination spécifique au prix idéal pour Ryanair. Un élément principal du «yield management» de Ryanair consiste à déterminer le prix maximal que le passager serait prêt à payer pour son billet d'avion tout en assurant un remplissage optimal de l'avion, dans le but de maximiser les revenus de Ryanair et de conquérir le marché européen ([62]). Pour Ryanair, l'on observe une grande différence entre les prix en haute saison et en basse saison. Cela implique que les passagers voyageant en haute saison rapportent plus à Ryanair que les passagers voyageant en basse saison.

(283) La promotion de destinations permettant à Ryanair d'obtenir un prix de haute saison est également dans l'intérêt de Ryanair. Dès lors, si la campagne de marketing a une incidence, celle-ci profite directement à Ryanair.

([62]) Voir la décision (UE) 2020/1671, considérant 294.

(284) En outre, toute action marketing peut contribuer à attirer des passagers qui n'auraient pas été séduits par le seul prix, ou qui n'auraient pas envisagé de voyager avec Ryanair à destination de la Rhénanie-Palatinat s'ils n'avaient pas été attirés par l'action marketing. L'attraction de passagers à travers des actions de marketing fait ainsi baisser la pression sur Ryanair pour attirer des passagers uniquement à travers sa politique de prix pour atteindre ses objectifs de remplissage.

5.1.2.3.3.3.2. Pratique de Ryanair observée dans d'autres affaires

(285) La Commission note également que l'utilisation de contrats de marketing pour justifier des paiements à Ryanair dans le but de maintenir celle-ci dans un aéroport régional donné n'est pas du tout une nouveauté. En particulier, la procédure formelle d'examen de la Commission dans l'affaire SA.33961 relative à l'aéroport de Nîmes a montré que, dans une situation où le taux de remplissage des avions sur une liaison donnée avait considérablement diminué, Ryanair a exercé une pression sur les organismes publics concernés pour qu'ils achètent des services de marketing supplémentaires en menaçant de cesser les activités sur cette liaison en l'absence d'une augmentation ponctuelle de la contribution financière ([63]). Concernant l'aéroport d'Altenburg-Nobitz, la procédure formelle d'examen de la Commission dans l'affaire SA.26500 ([64]) avait révélé qu'après que l'opérateur de l'aéroport avait refusé de verser une somme exigée par Ryanair au titre de redevances de marketing pour l'horaire d'été 2011, Ryanair avait mis fin à ses activités à l'aéroport en mars 2011 ([65]). Enfin, dans l'affaire SA.47867 ([66]) concernant l'aéroport de Montpellier, la Commission a estimé que les contrats de marketing conclus avec une association locale comportaient des subventions dissimulées destinées à promouvoir les liaisons aériennes de Ryanair. Le Tribunal a ensuite reconnu que cette conclusion était exacte ([67]).

5.1.2.3.3.3.3. À titre complémentaire: conclusion sur l'avantage accordé à Ryanair

(286) La Commission déduit des éléments de preuve susmentionnés que l'achat des services de marketing de Ryanair par le Land de Rhénanie-Palatinat ne justifie que les paiements effectués à Ryanair pour ses opérations aériennes, mais qu'il ne procure aucun bénéfice financier au Land de Rhénanie-Palatinat en sa qualité d'opérateur économique et qu'il n'y avait donc pas lieu d'acheter réellement des services aux fins de la promotion du tourisme. Pour cette raison également, les contrats de marketing de 2005 et 2017 conféraient un avantage à Ryanair.

5.1.2.3.4. Sélectivité

(287) Les contrats de marketing ont été conclus à l'issue de négociations individuelles avec Ryanair et, en outre, à la connaissance de la Commission, sans appel d'offres public préalable. Par conséquent, un avantage économique lié à ces contrats serait sélectif ([68]).

5.1.2.3.5. Distorsion de concurrence et effet sur les échanges

(288) Étant donné que les compagnies aériennes sont en concurrence en ce qui concerne les échanges à l'intérieur de l'Union et que Ryanair est une compagnie aérienne opérant dans l'ensemble de l'Union, la Commission considère, à titre préliminaire, qu'un éventuel avantage économique lié aux mesures en question est susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges à l'intérieur de l'Union.

([63]) Voir décision (UE) 2016/633 de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited (JO L 113 du 27.4.2016, p. 32), considérants 102, 547 et 548.

([64]) Décision (UE) 2016/287 de la Commission du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'État SA.26500 (2012/C) (ex 2011/NN, ex CP 227/2008) accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz et Ryanair Ltd (JO L 59 du 4.3.2016, p. 22).

([65]) Voir l'arrêt du Tribunal du 13 décembre 2018, Ryanair et Airport Marketing Sservices/Commission, T–165/16, ECLI:EU:T:2018:952, point 258.

([66]) Voir décision (UE) 2020/1671, considérant 245.

([67]) Voir aussi l'arrêt du Tribunal du 14 juin 2023, Ryanair et Airport Marketing Services/Commission, T–79/21, ECLI:EU:T:2023:334, points 161 à 310.

([68]) Voir le point 126 de la communication relative à la notion d'aide d'État et l'arrêt de la Cour de justice du 4 juin 2015, Commission/MOL, C–15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, points 60 et suivants.

5.1.2.3.6. Conclusion

(289) La Commission constate que les contrats de marketing en question constituent une aide d'État en faveur de Ryanair au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.1.2.4. Les accords de services aéroportuaires de 2013, 2015 et 2016 conclus entre FFHG et Ryanair

(290) En ce qui concerne les contrats de services aéroportuaires conclus entre FFHG et Ryanair en 2013, 2015 et 2016, la Commission estime qu'il convient de commencer leur examen par l'application du principe de l'opérateur en économie de marché afin de déterminer si les contrats de services aéroportuaires conclus en 2013, 2015 et 2016 ont conféré un avantage à Ryanair.

(291) À cet égard, il convient de relever que, avant la conclusion de ces contrats, la relation entre Ryanair et l'aéroport était régie par les contrats de services aéroportuaires de 2002 et 2005. En ce qui concerne ces derniers, la Commission a constaté, dans la décision Hahn I, qu'ils étaient conformes au principe de l'opérateur en économie de marché et qu'ils ne constituaient donc pas une aide d'État.

(292) En outre, il convient de garder à l'esprit que les redevances aéroportuaires payées par Ryanair sur la base des contrats de services aéroportuaires de 2013 et 2015 correspondent aux redevances aéroportuaires incluses dans le barème général des redevances aéroportuaires de Francfort-Hahn. La Commission a examiné les barèmes généraux des redevances de 2002 et de 2006 dans la décision Hahn I et a conclu qu'ils ne constituaient pas une aide d'État.

(293) Le contrat de services aéroportuaires de 2002 devait initialement expirer le 13 février 2017, avec une possibilité de prorogation jusqu'au 13 février 2022, et le contrat de services aéroportuaires de 2005 devait initialement expirer en 2027.

(294) Par conséquent, les contrats de services aéroportuaires conclus en 2013, 2015 et 2016 doivent être appréciés à partir de ce scénario de base, puisque Ryanair était en principe en droit de continuer à desservir l'aéroport de Francfort-Hahn sur la base des conditions du marché convenues avec FFHG dans les contrats de services aéroportuaires de 2002 et de 2005, respectivement jusqu'en 2022 et 2027. Tant que les contrats de services aéroportuaires ultérieurs ne font que correspondre aux contrats existants (les contrats de services aéroportuaires de 2002 et de 2005), qui continueraient normalement à s'appliquer, la conclusion des contrats de services aéroportuaires de 2013, 2015 et 2016 ne modifie pas la situation économique de Ryanair et de FFHG.

5.1.2.4.1. L'avenant de 2013

(295) L'avenant de 2013 est un avenant au contrat type d'opérations de trafic au sol. Comme l'Allemagne et Ryanair l'ont souligné dans leurs observations après la décision d'ouvrir la procédure, l'avenant de 2013 ne s'écarte pas du barème des redevances aéroportuaires, mais confirme son applicabilité et se borne à adapter les règles d'assistance en escale applicables à Ryanair aux évolutions générales du secteur de l'aviation.

(296) Étant donné que les règles précédemment en vigueur ne sont pas substantiellement modifiées par l'avenant de 2013 et qu'elles sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché (comme l'a constaté la Commission dans sa décision Hahn I), la Commission conclut que ledit avenant ne confère aucun avantage à Ryanair et ne constitue donc pas une aide d'État.

5.1.2.4.2. L'annotation de 2015

(297) Comme indiqué au considérant 41, l'annotation de 2015 proroge de trois ans, jusqu'en 2017, l'avenant de 2013. Elle contient également des modifications concernant la mise à disposition d'un véhicule de service (pour les aires de trafic et la maintenance) et la mise à disposition de bureaux et d'entrepôts pour le stockage de pièces de rechange.

(298) La simple mise à disposition d'un véhicule de service (pour les aires de trafic et la maintenance) ainsi que de bureaux et d'entrepôts ne va pas au-delà d'un geste commercial vis-à-vis du principal client de l'aéroport. Cela n'est pas de nature à modifier la constatation de la Commission dans la décision Hahn I, selon laquelle les paiements de Ryanair à FFHG pour des services aéroportuaires sont compatibles avec le principe de l'opérateur en économie de marché.

(299) Étant donné que l'annotation de 2015 ne modifie pas substantiellement les règles précédemment applicables, qui sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché, la Commission conclut que l'annotation de 2015 ne confère aucun avantage à Ryanair et ne constitue donc pas une aide d'État.

5.1.2.4.3. L'avenant n° 2 de 2016

(300) L'avenant n° 2 de 2016 contient deux modifications en ce qui concerne les redevances aéroportuaires que Ryanair doit payer: a) à partir de […] passagers par an, une redevance aéroportuaire réduite de […] EUR par passager s'applique (auparavant, sur la base du barème général des redevances de 2006, cela ne s'appliquait qu'à partir de […] passagers par an) et b) un nouveau régime de soutien marketing, en vertu duquel aucune redevance aéroportuaire n'est due pour les passagers dépassant le nombre des passagers au départ de l'aéroport au cours de l'année précédente. L'accord a expiré le 31 mars 2022.

(301) L'Allemagne a répondu aux préoccupations exprimées par la Commission dans la décision d'ouverture et reprises dans la lettre de Lufthansa concernant la date de l'étude PwC. En particulier, conformément aux explications fournies par FFHG dans ses observations sur la décision d'ouverture, l'Allemagne a précisé que l'étude PwC n'avait pas été commandée deux jours avant la conclusion de l'accord, mais qu'elle avait été préparée et discutée avec FFHG pendant une période plus longue, de sorte que les constatations qu'elle avait formulées étaient connues de la direction de FFHG au moment de la conclusion de l'accord.

(302) La Commission doit également corriger la constatation préliminaire figurant dans la décision d'ouvrir la procédure (considérant 288), selon laquelle le scénario contrefactuel aurait été une diminution progressive du nombre de passagers au cours des années suivantes.

(303) Comme l'Allemagne l'a expliqué en détail, le contexte de la conclusion de l'avenant n° 2 de 2016 était le projet de privatisation de l'aéroport. Ryanair a insisté pour obtenir un contrat de services aéroportuaires d'une durée de cinq ans et a menacé, à défaut, de cesser immédiatement ses activités à l'aéroport. Sur la base des informations fournies par l'Allemagne, la Commission considère que cette menace devait être crédible pour l'aéroport. En effet, la crédibilité de cette menace est confirmée tant par Lufthansa, qui indique à plusieurs reprises que Ryanair pourrait facilement quitter l'aéroport, que par le rapport Oxera présenté par Ryanair. Contrairement à ce que soutient la Commission dans la décision d'ouvrir la procédure (considérant 288), l'hypothèse émise dans l'étude PwC, selon laquelle Ryanair, dans le scénario contrefactuel, cesserait immédiatement toutes ses activités auprès de FFHG à partir de 2016 est donc considérée comme réaliste.

(304) L'Allemagne a également précisé que les prévisions de coûts et de résultats mentionnées dans l'étude PwC étaient à la disposition de FFHG avant la signature de l'accord et que FFHG les avait utilisées pour apprécier le caractère approprié de l'accord.

(305) Dans le scénario de base, l'étude PwC part du principe que FFHG pouvait s'attendre de Ryanair à un trafic de passagers constant de [2-3] millions de passagers par an entre 2017 et 2021. Dans la décision d'ouverture (considérant 287), la Commission considérait ce scénario comme plutôt optimiste. Toutefois, ces hypothèses reposaient sur les documents de planification interne de FFHG fournis par le prestataire de services PwC, comme cela a été confirmé dans les observations de l'Allemagne sur la décision d'ouvrir la procédure. En l'absence d'indications contraires crédibles, la Commission accepte ces scénarios.

(306) L'étude PwC compare un scénario dans lequel Ryanair reste à l'aéroport avec le scénario dans lequel Ryanair quitte l'aéroport. L'étude conclut que le contrat avec Ryanair générerait en 2017 un flux de trésorerie disponible supplémentaire de [4-5 millions] d'EUR par an, qui augmenterait progressivement pour atteindre [4,5-5,5 millions] d'EUR en 2021. Malgré certaines lacunes constatées dans l'étude, notamment le fait que les analyses de sensibilité n'ont pas tenu compte des différences dans le nombre de passagers de Ryanair, la Commission considère en définitive qu'un opérateur en économie de marché aurait pu fonder sa décision sur une telle étude.

(307) L'étude a établi une valeur actualisée nette de [20-25] millions d'EUR pour l'avenant n° 2 de 2016 en agrégeant les flux de trésorerie disponibles et leur actualisation à [5-10] % par an.

(308) Ce résultat n'est pas remis en question par le rapport d'expertise d'AT Kearney établi à d'autres fins. Cette expertise a analysé la rentabilité de FFHG dans son ensemble. Toutefois, aux fins de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché à l'avenant n° 2 de 2016, il convient de déterminer si FFHG se trouverait dans une situation moins favorable en l'absence de cet accord. C'est le cas, car l'entreprise disposerait alors entre [4-5] et [4,5-5,5] millions d'EUR de flux de trésorerie disponible en moins par an.

(309) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que l'avenant n° 2 de 2016 satisfait au critère de l'opérateur en économie de marché. L'avenant n° 2 de 2016 ne confère donc aucun avantage à Ryanair et ne constitue pas une aide d'État.

5.2. **Compatibilité de l'aide**

(310) Dans la présente section, la Commission examine la compatibilité des mesures considérées comme des aides d'État:

a) l'aide d'État en faveur de FFHG dans le cadre de la résiliation, en 2016, du contrat de vente de 2014 en ce qui concerne le terrain «Housing»;

b) les aides à la formation en faveur de Ryanair;

c) le soutien marketing en faveur de Ryanair.

5.2.1. *Concernant la mesure d'aide en faveur de FFHG*

(311) La seule mesure examinée en faveur de FFHG, pour laquelle la Commission conclut qu'elle constitue une aide, est la «double» vente d'un terrain par FFHG (considérant 200).

(312) Dans la décision d'ouvrir la procédure (considérants 326 à 330), la Commission a exposé les raisons pour lesquelles, si l'exercice du droit de rétractation par FFHG à un prix de 0 EUR constituait une aide d'État, elle avait des doutes quant à sa compatibilité avec le marché intérieur et a rappelé à l'Allemagne que la charge de la preuve de la compatibilité lui incombait.

(313) L'Allemagne n'a invoqué aucune raison de compatibilité de l'aide avec le marché intérieur, mais s'est contentée, dans son argumentation, d'affirmer que cette mesure ne comportait pas d'aide en faveur de FFHG.

(314) Par conséquent, la Commission conclut que l'aide de 1,25 million d'EUR pour la vente du terrain «Housing» est incompatible avec le marché intérieur. L'Allemagne doit la récupérer auprès de son bénéficiaire.

5.2.2. *Concernant les mesures d'aide en faveur de Ryanair*

5.2.2.1. Les aides à la formation en faveur de Ryanair

(315) Il convient tout d'abord d'examiner si les aides à la formation remplissent les conditions applicables aux exemptions par catégorie et, dans la négative, si les conditions de l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE, sont remplies.

5.2.2.1.1. Règlement général d'exemption par catégorie

(316) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a estimé, à titre préliminaire, que les aides à la formation pouvaient remplir les conditions de l'article 31 du RGEC, mais que des informations supplémentaires étaient nécessaires pour formuler des observations définitives. Malgré une demande en ce sens, la Commission n'a reçu aucune information supplémentaire de la part de l'Allemagne ou des parties intéressées.

(317) L'Allemagne et Ryanair ont déclaré qu'elles n'étaient pas en mesure de fournir d'autres documents, étant donné que leur obligation de conserver les documents demandés avait expiré en vertu du droit national applicable.

(318) La Cour a jugé qu'il incombe à l'État membre d'invoquer d'éventuelles raisons de compatibilité avec le marché intérieur et de démontrer que les conditions de compatibilité sont remplies ([69]). Les États membres et les parties intéressées ont connaissance du délai de prescription de dix ans prévu à l'article 17 du règlement (UE) 2015/1589. Ils ne sauraient donc se prévaloir d'un délai de prescription national prétendument plus court en ce qui concerne leur obligation de conservation des documents pour échapper à cette charge de la preuve.

(319) La Commission ne dispose pas d'informations sur les coûts exacts financés par les aides à la formation; elle ne peut donc pas vérifier si les coûts étaient admissibles au titre du RGEC. Conformément à l'article 31, paragraphe 3, du RGEC, les coûts admissibles auraient été les suivants: a) les frais de personnel des formateurs, pour les heures durant lesquelles ils participent à la formation; b) les coûts de fonctionnement des formateurs et des participants directement liés au projet de formation; c) les coûts des services de conseil liés au projet de formation; d) les coûts de personnel des participants à la formation et les coûts généraux indirects, pour les heures durant lesquelles les participants assistent à la formation.

(320) En outre, l'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la nature et le contenu de la formation qui permettraient à la Commission de déterminer si la formation ou une partie de celle-ci correspondait à une mesure prise par une entreprise en vue de se conformer aux normes nationales obligatoires en matière de formation (article 31, paragraphe 2, du RGEC).

(321) L'Allemagne n'a pas non plus fourni d'informations démontrant que l'intensité maximale de l'aide, fixée à l'article 31, paragraphe 4, du RGEC, a été respectée.

(322) En l'absence de ces informations, la Commission considère que l'Allemagne n'a pas démontré que les aides à la formation remplissent les conditions de l'article 31 du RGEC.

5.2.2.1.2. Article 107, paragraphe 2, du TFUE

(323) La Commission ne peut pas déclarer les aides à la formation compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 2, du TFUE, étant donné qu'elles ne constituent pas des aides à caractère social au sens strict de l'article 107, paragraphe 2, point a), du TFUE, qu'elles ne sont pas destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires [article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE] et qu'elles ne sont pas octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne [article 107, paragraphe 2, point c), du TFUE].

5.2.2.1.3. Article 107, paragraphe 3, du TFUE

(324) Conformément à la jurisprudence de la Cour, la Commission est tenue, lorsqu'elle examine une mesure d'aide qui ne remplit pas les conditions du RGEC, d'exercer son pouvoir d'appréciation au titre de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE. Ce faisant, elle peut s'appuyer sur l'expérience acquise dans des affaires antérieures, résumée dans les critères du RGEC ([70]), ainsi que sur la communication de la Commission ([71]) définissant les critères pour l'analyse de la compatibilité des aides à la formation soumis à une notification individuelle à partir de 2009 (ci-après la «communication»).

([69]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 28 avril 1993, Italie/Commission, C–364/90, ECLI:EU:C:1993:157, point 20.

([70]) Voir l'arrêt du Tribunal du 14 juillet 2011, Freistaat Sachsen/Commission européenne, T–357/02 RENV, ECLI:EU:T:2011:376, points 42 à 48.

([71]) Communication de la Commission — Critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État à la formation dans les cas soumis à une notification individuelle (JO C 188 du 11.8.2009, p. 1), point 3: «Les présentes orientations visent à rendre transparent le raisonnement de la Commission et à assurer la prévisibilité et la sécurité juridique. Conformément à l'article 6, paragraphe 1, point g), du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (règlement général d'exemption par catégorie) […] [t]oute aide individuelle à la formation, qu'elle soit accordée ponctuellement ou sur la base d'un régime d'aide, est soumise à ces orientations dès lors que son équivalent-subvention est supérieur à 2 millions EUR par projet de formation.»

(325) En l'espèce, les exemptions prévues à l'article 107, paragraphe 3, points a), b) et d), ne s'appliquent pas ([72]).

(326) Ainsi, pour pouvoir être considérée comme compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, une aide d'État doit remplir deux conditions: premièrement, elle doit être destinée à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, et deuxièmement, elle ne doit pas altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ([73]).

(327) À titre liminaire, la Commission rappelle qu'elle a adopté la communication de 2009. Lorsque la Commission établit des lignes directrices, elle est, en principe, liée par celles-ci dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Toutefois, lorsque les États membres invoquent des raisons particulières pour lesquelles la Commission devrait s'écarter de ses lignes directrices, celle-ci est tenue d'examiner ces arguments et d'exercer son pouvoir discrétionnaire en tenant compte de ces arguments ([74]).

(328) En l'espèce, les aides ont été octroyées avant l'adoption de la communication. L'Allemagne et les parties intéressées ne se sont pas spécifiquement prononcées sur la compatibilité des aides avec la communication. Pour ces raisons, la Commission estime qu'il convient de fonder son analyse directement sur l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, conformément aux principes énoncés dans la communication.

(329) Premièrement, les aides doivent viser à favoriser le développement d'une activité économique. L'Allemagne a expliqué que les aides à la formation reposaient sur une politique du marché du travail du Land de Rhénanie-Palatinat. L'objectif des aides est de permettre aux personnes d'accéder au marché du travail, en particulier dans le secteur du transport aérien. D'une part, la formation des travailleurs potentiels constitue un investissement dans le développement économique du secteur du transport aérien. D'autre part, la croissance de l'emploi dans la région a une incidence directe sur son économie, car elle a un effet sur la consommation et l'investissement. La première de ces conditions est ainsi remplie.

(330) Deuxièmement, les aides à la formation ne doivent pas altérer indûment les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(331) Aux termes des points 9, 10, 12 et 16 de la communication, il est présumé qu'une aide à la formation n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun a) lorsqu'il existe une défaillance du marché justifiant l'octroi de l'aide, b) que l'État membre dispose d'autres instruments que l'aide pour encourager le recours à la formation, c) que l'aide à la formation a un effet d'incitation et qu'elle était nécessaire et d) que l'aide est proportionnée.

(332) La communication prévoit tout d'abord qu'une aide à la formation ne devrait être accordée qu'en cas de défaillance du marché. Dans son analyse, la Commission tient compte de la nature de la formation et du caractère transférable des qualifications acquises au cours de la formation. Plus la formation est générale, plus les qualifications sont transférables, et plus il est probable que la formation produira des externalités positives. En outre, la participation de travailleurs handicapés ou défavorisés accroît les externalités positives générées par la formation.

([72]) L'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE mentionne «les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi». Cette exemption ne concerne que les régions dans lesquelles la situation économique est très défavorable par rapport à l'ensemble de l'Union, ce qui n'est pas le cas de la Rhénanie-Palatinat.
L'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE concerne les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre. Une politique du marché du travail limitée à la Rhénanie-Palatinat n'est pas un projet important d'intérêt européen commun.
Enfin, l'aide ne soutient pas la culture et la conservation du patrimoine au sens de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE.

([73]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 22 septembre 2020, Autriche/Commission, C–594/18 P, EU:C:2020:742, points 18 à 20.

([74]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C–526/14, ECLI:EU:C:2016:570, points 37 à 41.

(333) Les aides s'inscrivaient dans le cadre d'une politique du marché du travail comprenant les programmes «Adaptation des qualifications des pilotes pour un poste de commandant de bord ou de second au poste de pilotage 2001/2002», «Formation du personnel de cabine 2001/2002», «Adaptation des qualifications des pilotes pour un poste de commandant de bord ou de second au poste de pilotage 2002/2003» et «Formation du personnel de cabine 2002/2003».

(334) Les formations sont assez spécifiques. Elles permettent uniquement aux participants à la formation de travailler en tant que personnel de cabine ou en tant que commandant de bord ou second. En ce qui concerne la transférabilité des compétences acquises, il convient de relever que les activités de formation n'ont été menées que par Ryanair et que l'Allemagne et Ryanair n'ont fourni aucun élément de preuve pour réfuter que 80 à 90 % des participants en question ont été recrutés par Ryanair après la formation, comme l'a fait valoir la plaignante. On peut supposer que les compétences acquises dans le cadre de la formation sont transférables au travail effectué par d'autres compagnies aériennes, de sorte que, même si l'argument de la plaignante est exact, le personnel peut choisir de ne pas rester chez Ryanair. Toutefois, on ne sait pas si la formation a été certifiée de façon à ce que d'autres compagnies aériennes puissent effectivement recruter une personne ayant suivi cette formation. L'Allemagne s'est bornée à indiquer que les formations en question visaient les chômeurs et les personnes exposées au risque de chômage. Il n'a pas été précisé si la formation était destinée aux travailleurs handicapés ou défavorisés qui n'auraient pas obtenu une telle chance sur le marché du travail.

(335) Il ressort des informations figurant dans le dossier que les compagnies aériennes ont des stratégies différentes lorsqu'il s'agit de savoir si elles paient la formation des pilotes et des membres d'équipage de cabine (comme c'est le cas pour les compagnies «traditionnelles») ou si les candidats doivent payer eux-mêmes leur formation. Dans les deux modèles, la formation est généralement proposée par le marché, ce qui rend inutile l'intervention de l'État et le financement de la formation par l'État.

(336) Pour ces raisons, la Commission considère que l'Allemagne n'a pas démontré l'existence d'une défaillance du marché et conclut que la formation en question est généralement proposée par le marché sans que l'État doive intervenir en octroyant des aides à la formation.

(337) En tout état de cause, afin de démontrer la nécessité et l'effet d'incitation de l'aide, il est nécessaire de démontrer que la formation proposée par l'entreprise en question entraîne un accroissement de la taille, de la qualité, de l'étendue du projet de formation ou du nombre de participants qu'elle cible, par rapport à ce que serait la situation en l'absence d'aide. La Commission n'a pas reçu d'informations sur l'incidence de la formation sur le chômage dans la région ni sur la situation économique générale en Rhénanie-Palatinat. L'Allemagne n'a pas fourni d'analyse contrefactuelle comparant l'étendue des projets de formation prévus avec et sans aide. En effet, l'Allemagne n'a pas été en mesure de prouver que les personnes qui ont suivi la formation ont été effectivement recrutées ultérieurement. La Commission ne sait donc pas si la formation du personnel de cabine ou des commandants de bord était nécessaire pour réduire le chômage. L'Allemagne n'a pas démontré dans quelle mesure les aides à la formation ont incité le secteur du transport aérien à recruter davantage de personnel. La Commission n'est donc pas en mesure d'apprécier la nécessité et l'effet d'incitation des aides à la formation.

(338) Pour être proportionnée, l'aide doit être limitée au minimum requis pour atteindre l'objectif poursuivi. Étant donné qu'il a déjà été établi qu'il n'y avait pas de preuve d'une défaillance du marché et qu'il n'était donc pas nécessaire de prendre des mesures pour promouvoir la formation et que les aides n'étaient pas indispensables et n'avaient pas d'effet d'incitation, il n'est pas nécessaire d'examiner si le montant de l'aide était limité au minimum requis pour atteindre l'objectif de l'aide. Les aides à la formation ne sont donc pas compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, tel qu'il doit être interprété à la lumière des critères énoncés dans la communication.

(339) Les aides à la formation en faveur de Ryanair constituaient donc des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur.

5.2.2.2. Les contrats de marketing de 2005 et 2017 conclus entre le Land de Rhénanie-Palatinat et Ryanair

(340) Les contrats de marketing constituent des aides au fonctionnement en faveur de Ryanair qui réduisent les coûts d'exploitation que Ryanair devrait normalement supporter dans le cadre de l'exécution des vols au départ et à destination de l'aéroport de Francfort-Hahn.

(341) D'après la jurisprudence de la Cour, il incombe à l'État membre d'invoquer d'éventuelles raisons de compatibilité avec le marché intérieur et de démontrer que les conditions de compatibilité sont remplies ([75]).

(342) L'Allemagne ne considère pas que les contrats de marketing conclus avec Ryanair en 2005 et 2017 constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et n'a donc pas avancé d'arguments quant à la compatibilité de ces contrats avec le marché intérieur.

(343) Il convient d'examiner si les aides étaient compatibles avec le marché intérieur au moment où elles ont été octroyées ([76]). En ce qui concerne le contrat de marketing de 2005, il s'agissait du 4 novembre 2005, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005 sur l'aviation, le 9 décembre 2005. Pour le contrat de marketing de 2017, il s'agissait du 20 octobre 2017. Les lignes directrices de 2014 sur l'aviation s'appliquent donc au contrat de marketing de 2017.

(344) En ce qui concerne le contrat de marketing de 2005, la Commission a suivi la même approche que dans des décisions antérieures dans lesquelles elle a examiné la compatibilité des aides octroyées avant l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2014 sur l'aviation et des lignes directrices de 2005 sur l'aviation ([77]).

(345) Avant les lignes directrices de 2005 pour l'aviation, la Commission avait publié les lignes directrices de 1994 pour le secteur de l'aviation ([78]). Toutefois, ces lignes directrices de 1994 ne contenaient pas de conditions spécifiques pour la compatibilité des aides au fonctionnement en faveur du transport aérien dans les aéroports régionaux. Conformément à l'approche suivie dans des décisions antérieures, la Commission doit donc apprécier la compatibilité des mesures en question directement sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

(346) À cet égard, il convient de noter que l'examen par la Commission de ce type d'aides d'État a évolué au fil du temps, mais que certains points sont restés inchangés. Ces points résultent des principes généraux de la compatibilité des aides conformément aux dispositions susmentionnées du TFUE.

(347) Dans la décision sur l'aéroport de Manchester de juin 1999 ([79]), la Commission a ainsi considéré comme compatibles avec les règles régissant les aides d'État des réductions de charges aéroportuaires octroyées de manière non discriminatoire et limitées dans le temps en tant que mesures visant la promotion de nouvelles routes.

(348) Par la suite, dans sa décision de février 2004, la Commission a expliqué ce qui suit en ce qui concerne l'aéroport de Charleroi ([80]): «Les aides opérationnelles destinées à aider au lancement de nouvelles lignes aériennes ou au renforcement de certaines fréquences peuvent être un outil nécessaire au développement de petits aéroports régionaux. Celles-ci peuvent effectivement convaincre les entreprises intéressées de prendre le risque d'investir

([75]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 28 avril 1993, Italie/Commission, C–364/90, ECLI:EU:C:1993:157, point 20.

([76]) Voir le point 85 des lignes directrices de 2005 sur l'aviation et le point 174 des lignes directrices de 2014 sur l'aviation.

([77]) Voir, par exemple, la 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1227/oj), considérants 452 à 470; décision (UE) 2016/633, considérants 511 à 531.

([78]) Communication de la Commission intitulée «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).

([79]) Voir la décision de la Commission du 14 juin 1999, Royaume-Uni — Aéroport de Manchester, aide d'État NN 109/98 (JO C 65 du 13.3.2004, p. 5).

([80]) Décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi (JO L 137 du 30.4.2004, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2004/393/oj) (ci-après la «décision Charleroi»). Cette décision a certes été annulée par l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire Ryanair/Commission, T–196/04, ECLI:EU:T:2008:585. Elle montre toutefois l'évolution de l'examen des aides en question par la Commission.

dans de nouvelles routes. Toutefois, afin de déclarer de telles aides compatibles sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, il convient de déterminer si ces aides sont nécessaires et proportionnées par rapport à l'objectif recherché et si elles n'affectent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.» C'est pourquoi la Commission a fixé certaines conditions qui doivent être remplies pour que ces aides opérationnelles puissent être déclarées compatibles avec le marché intérieur, notamment ([81]):

a) l'aide doit contribuer à l'objectif d'intérêt communautaire de développer un aéroport régional au moyen d'une augmentation nette du trafic sur des nouvelles routes ([82]);

b) l'aide doit être nécessaire au sens où elle ne vise pas une route déjà exploitée par la même compagnie, une autre, ou une route similaire ([83]);

c) l'aide doit avoir un effet incitatif au sens où elle doit contribuer à développer une activité qui, après une certaine période, est susceptible de devenir rentable, ce qui implique que la durée de l'aide soit limitée ([84]);

d) l'aide doit être proportionnelle, c'est-à-dire que le montant doit être lié au développement net du trafic ([85]);

e) l'aide doit avoir été octroyée de manière transparente et non discriminatoire et ne doit pas être cumulée avec d'autres types d'aides.

(349) Les lignes directrices de 2005 sur l'aviation et celles de 2014 ont décliné ces principes de compatibilité de manière précise, mais il n'en reste pas moins que les aides au fonctionnement octroyées aux compagnies aériennes peuvent être déclarées compatibles par la Commission pour autant qu'elles contribuent au développement d'aéroports de taille modeste au moyen d'une augmentation nette du trafic sur des nouvelles routes, que l'aide soit nécessaire en ce sens qu'elle ne concerne pas une route déjà exploitée par la même ou une autre compagnie ou une route similaire, qu'elle soit limitée dans le temps et que la liaison pour laquelle l'aide est octroyée soit susceptible de devenir rentable, que le montant soit lié au développement net du trafic et que l'aide soit octroyée de manière transparente et non discriminatoire, et qu'elle ne soit pas cumulée avec d'autres types d'aides ([86]).

(350) En conclusion, la Commission estime qu'en l'espèce, la compatibilité du contrat de marketing de 2005 avec le marché intérieur devrait être appréciée au regard des principes généraux susmentionnés.

(351) La compatibilité du contrat de marketing de 2017 avec le marché intérieur devrait être appréciée sur la base des lignes directrices de 2014 sur l'aviation, qui tiennent également compte de ces principes généraux. Conformément aux considérants 138 à 155 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, les aides au démarrage octroyées à des compagnies aériennes doivent remplir les conditions suivantes:

a) contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini, c'est-à-dire améliorer la mobilité des citoyens de l'Union ou favoriser le développement régional des régions éloignées;

b) nécessité de l'intervention de l'État;

c) caractère approprié de l'aide en tant qu'instrument d'intervention;

d) existence d'un effet d'incitation;

e) proportionnalité du montant de l'aide;

f) prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges;

g) octroi d'aides non cumulables sur la base de critères transparents et non discriminatoires, découlant des considérants 133, 159 et 161 à 163 des lignes directrices de 2014 sur l'aviation.

([81]) La Commission a procédé à un examen similaire dans d'autres affaires récentes. Voir, par exemple, la décision (UE) 2015/1227, considérants 452 à 470; décision (UE) 2016/633, considérants 511 à 531.
([82]) Voir considérants 283 à 297 de la décision Charleroi.
([83]) Voir considérants 288 à 309 de la décision Charleroi.
([84]) Voir considérants 311 à 317 de la décision Charleroi.
([85]) Voir considérants 318 à 325 de la décision Charleroi.
([86]) Voir décision (UE) 2015/1227, considérant 457; décision (UE) 2016/633, considérant 516.

(352) L'Allemagne et Ryanair n'ont pas expliqué en quoi les aides au fonctionnement octroyées à Ryanair par les contrats de marketing de 2005 et 2017 contribueraient à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini. La Commission a réfuté ci-dessus (considérants 266 à 288) l'argument selon lequel le Land avait l'intention de promouvoir le tourisme ou le développement économique dans la région.

(353) En tout état de cause, même si un objectif d'intérêt commun avait été poursuivi par l'achat de services de marketing (ce qui n'est pas le cas), l'Allemagne et Ryanair n'ont avancé aucun argument tendant à démontrer que les aides accordées par les contrats de marketing de 2005 et 2017 remplissent les autres conditions susmentionnées.

(354) Par conséquent, la Commission conclut que l'Allemagne et Ryanair n'ont pas démontré la nécessité d'une intervention de l'État et que les aides en faveur de Ryanair étaient de nature à favoriser le développement économique de la région. L'Allemagne et Ryanair n'ont pas non plus démontré que le montant de l'aide était approprié et que des effets négatifs excessifs sur la concurrence et les échanges pouvaient être évités. Enfin, l'Allemagne et Ryanair n'ont pas démontré que les conditions des lignes directrices de 2014 sur l'aviation étaient remplies en ce qui concerne l'octroi d'aides non cumulables sur la base de critères transparents et non discriminatoires.

(355) Les aides accordées par les contrats de marketing de 2005 et 2017 constituent donc des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur.

6. **RÉCUPÉRATION DE L'AIDE**

(356) Conformément aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à la jurisprudence constante des juridictions de l'Union, la Commission est compétente, lorsqu'elle constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché intérieur, pour décider que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier ([87]). Les juridictions de l'Union ont également jugé à plusieurs reprises que l'obligation faite à un État membre de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché intérieur visait à rétablir la situation antérieure ([88]).

(357) Dans ce contexte, les juridictions de l'Union ont établi que cet objectif est atteint dès lors que le bénéficiaire a restitué les montants perçus sous forme d'aides illégales, perdant ainsi l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché intérieur par rapport à ses concurrents, et que la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ([89]).

(358) Conformément à la jurisprudence, l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589 prévoit ce qui suit: «En cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire […].»

(359) Dans la mesure où tant l'aide d'État en faveur de FFHG dans le cadre de la résiliation, en 2016, du contrat de vente de 2014 en ce qui concerne le terrain «Housing» que les aides à la formation et les contrats de marketing de 2005 et 2017 en faveur de Ryanair ont été mises à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et doivent être considérées comme des aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur, il y a lieu de les récupérer afin de rétablir la situation existant sur le marché intérieur avant leur octroi. La récupération concerne la période comprise entre la date à laquelle l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire et la date de sa récupération effective. Les montants à récupérer sont majorés d'intérêts calculés à partir de la date à laquelle ils ont été mis à la disposition des bénéficiaires jusqu'à celle de leur récupération effective.

(360) Conformément à l'article 17, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589, «[l]es pouvoirs de la Commission en matière de récupération de l'aide sont soumis à un délai de prescription de dix ans» et, aux termes du paragraphe 2, première phrase, «[l]e délai de prescription commence le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire, à titre d'aide individuelle ou dans le cadre d'un régime d'aide».

([87]) Arrêt de la Cour de justice du 12 juillet 1973, Commission/Allemagne, C–70/72, ECLI:EU:C:1973:87, point 13.
([88]) Arrêt de la Cour du 21 mars 1990, Belgique/Commission, C–142/87, ECLI:EU:C:1990:125, point 66.
([89]) Arrêt de la Cour du 17 juin 1999, Belgique/Commission, C–75/97, ECLI:EU:C:1999:311, points 64 et 65.

(361) En ce qui concerne les aides à la formation en faveur de Ryanair, l'Allemagne explique qu'entre 2001 et 2003, HCM a bénéficié d'un montant total de 1 880 197,11 EUR. L'Allemagne a fourni des preuves d'au moins deux paiements par chèque, d'un montant de 220 427,64 EUR et de 639 146,04 EUR, en faveur de Ryanair par l'intermédiaire de a und o Gettmann. Ces paiements ont été effectués le 17 janvier 2003 via le compte de HCM. Selon l'Allemagne, l'aide a été intégralement versée avant la fin de l'année 2003. La Commission considère donc que l'aide a été octroyée en 2003.

(362) L'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) 2015/1589 précise en outre que: «Toute mesure prise par la Commission ou un État membre, agissant à la demande de la Commission, à l'égard de l'aide illégale interrompt le délai de prescription. Chaque interruption fait courir de nouveau le délai. Le délai de prescription est suspendu aussi longtemps que la décision de la Commission fait l'objet d'une procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne.»

(363) La notification par la Commission à un État membre de l'introduction d'une plainte constitue une mesure interruptive du délai au sens de l'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) 2015/1589.

(364) Lufthansa a déposé une plainte officielle le 4 mars 2011, qui a été transmise à l'Allemagne le 18 mars 2011. Dans le cadre de l'examen de cette plainte, la Commission a posé des questions spécifiques sur les aides à la formation, auxquelles l'Allemagne a répondu le 14 juin 2011.

(365) Cette mesure en 2011 a interrompu le délai prévu à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) 2015/1589, de sorte que la récupération de l'aide octroyée en 2003 n'est pas prescrite.

7. **CONCLUSION**

(366) La Commission constate que la garantie accordée par le Land de Rhénanie-Palatinat à FFHG est une aide de minimis qui, en tant que telle, est exemptée de l'obligation de notification préalable. La Commission constate également que les contrats conclus entre FFHG et Ryanair en 2013, 2015 et 2016 pour la fourniture de services aéroportuaires et le financement d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance en faveur de Ryanair sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché et ne constituent pas une aide d'État.

(367) La Commission constate que l'Allemagne a illégalement mis à exécution les mesures suivantes, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, et que ces mesures ne peuvent pas être déclarées compatibles avec le marché intérieur, de sorte que l'Allemagne doit récupérer les aides d'État incompatibles avec le marché intérieur, majorées des intérêts:

a) l'aide d'État en faveur de FFHG dans le cadre de la résiliation, en 2016, du contrat de vente de 2014 en ce qui concerne le terrain «Housing»;

b) les aides à la formation en faveur de Ryanair;

c) les aides d'État en faveur de Ryanair au titre des contrats de marketing de 2005 et de 2017,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les contrats de services aéroportuaires conclus entre FFHG et Ryanair en 2013, 2015 et 2016, ainsi que le financement, mis en œuvre par l'Allemagne, d'une école de formation du personnel de cabine et de pilotes et d'un hangar de maintenance en faveur de Ryanair ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La garantie accordée par le Land de Rhénanie-Palatinat à FFHG, mise à exécution par l'Allemagne, est exemptée de l'obligation de notification en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du traité, car il s'agit d'une aide de minimis.

Article 2

Les mesures suivantes que l'Allemagne a illégalement mises à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE en faveur de FFHG et de Ryanair sont incompatibles avec le marché intérieur:

a) l'aide d'État de 1,25 million d'EUR accordée à FFHG en 2016 dans le cadre de la résiliation, en 2016, du contrat de vente de 2014 en ce qui concerne le terrain «Housing»;

b) les aides d'État de 220 427,64 EUR, de 639 146,04 EUR et de 680 627,93 EUR octroyées à Ryanair pour financer des activités de formation;

c) les aides d'État octroyées à Ryanair en vertu du contrat de marketing de 2005, pour un montant total de 11,2 millions d'EUR entre 2005 et 2016 (pour la ventilation par année, voir le tableau 1 ci-dessus) et en vertu du contrat de marketing de 2017, pour un montant qui reste à déterminer par les autorités allemandes (350 000 EUR pour 2017 et jusqu'à 1,2 million d'EUR pour chaque année suivante).

Article 3

1. L'Allemagne récupère auprès des bénéficiaires les aides d'État visées à l'article 2.

2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à disposition des bénéficiaires, jusqu'à leur récupération effective.

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée, conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ([90]).

Article 4

1. La récupération de l'aide visée à l'article 2 est immédiate et effective.

2. L'Allemagne veille à ce que la présente décision soit exécutée dans un délai de quatre mois à compter de sa notification.

([90]) Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/794/oj).

Article 5

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Allemagne communique à la Commission les informations suivantes:

a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès des bénéficiaires;

b) une description détaillée des mesures déjà prises ou prévues pour se conformer à la présente décision;

c) les documents prouvant que les bénéficiaires ont été mis en demeure de rembourser l'aide.

2. L'Allemagne tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour exécuter la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 2. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises ou prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit également des informations détaillées sur les montants des aides et des intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires.

Article 6

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

La Commission peut publier les montants des aides et des intérêts récupérés en application de la présente décision, sans préjudice de l'article 30 du règlement (UE) 2015/1589.

Dans le cas où la présente décision contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être publiés, vous êtes invité à en informer la Commission, dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit aucune demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la publication du texte intégral de la décision. Cette demande, dans laquelle seront précisés les éléments concernés, est envoyée par voie électronique à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la concurrence
Greffe des aides d'État
1049 Bruxelles
BELGIQUE

Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Fait à Bruxelles, le 9 septembre 2024.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Vice-présidente exécutive