DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2015/1344 DE LA COMMISSION

du 1er octobre 2014

relative à l'aide d'État SA.18857 (2012/C, ex 2011/NN) — Aide présumée octroyée à l'aéroport de Västerås et à Ryanair Ltd

[notifiée sous le numéro C(2014) 6832]

(Le texte en langue suédoise est le seul faisant foi.)

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

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

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

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 25 janvier 2012, la Commission a informé la Suède de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») concernant certaines mesures mises en œuvre par les autorités suédoises à l'égard de l'aéroport de Västerås et de Ryanair Ltd.

(2) Après plusieurs rappels et un report du délai de réponse, les autorités suédoises ont communiqué, en date du 16 mai 2012, leurs observations relatives à la décision d'ouverture. De nouvelles observations ont été transmises les 12 novembre 2012, 5 mars 2014 et 14 mai 2014.

(3) Par lettre du 13 mai 2012, Ryanair a présenté ses observations concernant la décision d'ouverture. Le 25 juillet 2012, la Commission a transmis aux autorités suédoises une version non confidentielle de ces observations.

(4) La décision d'ouverture de la procédure prise par la Commission a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur les mesures en cause.

(5) Le 16 juillet 2012, la Commission a reçu trois réponses à la suite de cette invitation. Ces observations avaient été présentées par Västerås Flygplats AB (ci-après «VFAB»), par Ryanair et par la filiale de Ryanair, Airport Marketing Services (ci-après «AMS»). Des commentaires supplémentaires formulés par Ryanair et AMS ont été reçus par la Commission les 20, 23 et 24 juillet 2012.

(6) Par lettre du 5 septembre 2012, la Commission a transmis pour commentaire les observations de VFAB, de Ryanair et d'AMS aux autorités suédoises. Ces dernières ont répondu le 5 octobre 2012.

(7) Des observations complémentaires ont été présentées par Ryanair et AMS en date du 10 avril 2013. Celles-ci ont été transmises à la Suède pour commentaire le 3 mai 2013. La Suède a répondu, le 17 mai 2013, sans formuler d'observations.

([1]) JO C 172 du 16.6.2012, p. 27.
([2]) Voir la note de bas de page nº 1.

(8) Le 20 décembre 2013, Ryanair a présenté un certain nombre d'observations. Celles-ci ont été transmises à la Suède pour commentaire le 8 janvier 2014. La Suède a répondu, le 4 février 2014, sans formuler d'observations.

(9) De nouveaux commentaires ont été communiqués par Ryanair les 24, 27 et 31 janvier 2014, 7 février 2014 et 2 septembre 2014. Ces observations ont été également transmises à la Suède, laquelle n'a formulé aucun commentaire.

(10) Par lettre du 24 février 2014, la Commission a informé la Suède, VFAB, Ryanair, AMS ainsi que le plaignant, Scandinavian Airlines System (ci-après «SAS»), de l'adoption des lignes directrices de l'UE sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes ([3]) (ci-après «les lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien») et du fait que ces lignes directrices seraient applicables aux mesures objet de l'examen formel à compter de leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, et a invité les différentes parties à soumettre leurs observations.

(11) Les lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien ont été publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* le 4 avril 2014 ([4]). Elles remplacent les lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux ([5]) (ci-après les «lignes directrices de 2005 pour le secteur aérien») à compter de cette date ([6]).

(12) Le 15 avril 2014, une communication a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* invitant les États membres et les parties intéressées à soumettre leurs observations sur l'application des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien, cette fois-ci dans un délai d'un mois à compter de la date de publication ([7]). Les autorités suédoises ont transmis leurs observations le 14 mai 2014. La Commission n'en a reçu aucune de la part des parties intéressées.

2. CONTEXTE DE LA PROCÉDURE D'EXAMEN ET DES MESURES EN CAUSE

2.1. AÉROPORT DE VÄSTERÅS

(13) L'aéroport de Västerås est un petit aéroport situé à environ 100 km à l'ouest de Stockholm. L'aéroport était à l'origine un aérodrome militaire mis en service en 1930. Il fut cependant déclassé en 1983 par la force aérienne. L'aéroport a également été ouvert à l'aviation civile en 1976.

(14) Au cours des années 2000-2010, les activités de transport civil de passagers exercées à l'aéroport de Västerås peuvent être résumées comme suit:

Tableau 1

Fréquence des vols passagers et compagnies aériennes en activité à l'aéroport de Västerås, 2000-2010

Année	Nombre d'atterrissages	Nombre de passagers	Compagnies aériennes en activité à l'aéroport
2000	12 450	113 626	European Executive Express, SAS et Direktflyg
2001	18 708	185 302	European Executive Express, SAS, Direktflyg et Ryanair
2002	19 146	190 038	European Executive Express, SAS (activités cessées en octobre), Direktflyg, Ryanair et Skyways
2003	16 500	197 584	European Executive Express (activités cessées en octobre), Direktflyg, Ryanair et Skyways

([3]) 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).
([4]) Voir la note de bas de page n° 3.
([5]) Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (JO C 312 du 9.12.2005, p. 1).
([6]) Considérant 171 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien.
([7]) JO C 113 du 15.4.2014, p. 30.

Année	Nombre d'atterrissages	Nombre de passagers	Compagnies aériennes en activité à l'aéroport
2004	17 599	242 376	SAS (activités limitées débutées en novembre), Direktflyg (activités limitées à partir de mai), Skyways (activités cessées en juillet) et Ryanair
2005	14 123	221 422	SAS (activités limitées), Direktflyg (activités limitées cessées en mars) et Ryanair
2006	13 097	182 700	SAS (activités limitées) et Ryanair ([1])
2007	13 994	178 795	SAS (activités cessées en mars) et Ryanair
2008	11 973	186 612	Ryanair et Wizzair (activités débutées en mai)
2009	15 193	174 495	Ryanair et Wizzair (activités cessées en octobre)
2010	14 420	150 793	Ryanair et City Airline (activités débutées en avril, cessées en mai)

Sources: Transportstyrelsen et informations communiquées par les autorités suédoises (http://www.transportstyrelsen.se/sv/Luftfart/Statistik-/Flygplatsstatistik-/).

([1]) Selon les autorités suédoises, Ryanair a interrompu ses activités à l'aéroport de Västerås entre la fin du mois d'octobre 2006 et le 12 février 2007

(15) Au cours des années qui ont suivi la période examinée, les volumes de passagers suivants ont été enregistrés: 142 992 passagers en 2011, 163 472 en 2012 et 273 362 en 2013.

(16) Parallèlement aux activités de transport aérien civil, l'aéroport de Västerås était utilisé par l'école d'aviation de Suède (Hässlö gymnasium), laquelle propose des formations de pilote de ligne et de mécanicien d'aéronefs au niveau secondaire, ainsi que par l'Agence nationale suédoise pour l'enseignement professionnel supérieur, qui propose quant à elle des formations pour techniciens aéronautiques. L'aéroport est également utilisé à des fins militaires en tant que base de transport dans le cadre d'activités internationales. En outre, un club aéronautique privé bénéficiait de l'utilisation gratuite de l'aéroport.

(17) Les autres aéroports les plus proches ([8]) sont:

a) Bromma, à environ 94 km ou 59 minutes en voiture;

b) Arlanda, à environ 103 km ou 64 minutes en voiture;

c) Örebro, à environ 113 km ou 70 minutes en voiture;

d) Skavsta, à environ 133 km ou 108 minutes en voiture.

2.2. VFAB

(18) L'aéroport de Västerås est exploité par VFAB, une entreprise créée par la ville de Västerås à la fin des années 1990. En 2000, une administration publique, en l'occurrence l'autorité suédoise responsable de l'aviation civile (ci-après «Luftfartsverket»), a acquis 40 % des parts de la VFAB par l'intermédiaire de sa filiale, LFV Holding AB. En décembre 2006, la ville de Västerås a racheté les parts que LFV Holding AB détenait au sein de VFAB, redevenant ainsi l'actionnaire unique. Pendant toute la période couverte par la présente décision, VFAB a donc constitué une société publique entièrement détenue par l'État.

(19) VFAB a été le propriétaire et l'exploitant de l'infrastructure aéroportuaire jusqu'en 2003. Cette année-là, l'infrastructure a été vendue à Västerås Flygfastigheter AB, une société détenue par la ville de Västerås, à laquelle VFAB verse un loyer en vue de l'utilisation de l'aéroport. Au cours de la période 2004-2010, le loyer annuel versé à Västerås Flygfastigheter AB a varié de 2 100 000 SEK à 4 200 000 SEK.

(20) Sur la base des rapports annuels de VFAB, les activités aéroportuaires exercées à Västerås ont généré les pertes annuelles suivantes (toutes les valeurs sont exprimées en millions de SEK).

([8]) Toutes les distances sont exprimées en kilomètres, sur la base de l'itinéraire le plus rapide. *Source:* maps.google.com, consulté le 30 juin 2014.

Tableau 2

Résultats annuels de VFAB

Année	Recettes	Autres aides au fonctionnement	EBITDA à l'exclusion des aides au fonctionnement	EBIT à l'exclusion des aides au fonctionnement	Bénéfice/perte net (te) à l'exclusion des aides au fonctionnement
1999 ([1])	25,6	2,5	– 4,9	– 6,4	– 2,5
2000	25,1	2,3	– 8,5	– 11,2	– 12,7
2001	30,8	1,5	– 8,1	– 11,7	– 13,4
2002	30,9	1,1	– 7,0	–11,4	– 16,4
2003	26,2	1,0	– 15,8	– 18,6	– 21,2
2004	23,9	1,3	– 15,3	– 16,6	– 16,6
2005	24,0	1,1	– 17,9	– 19,1	– 19,2
2006	19,5	1,1	– 23,3	– 24,5	– 24,6
2007	20,9	—	– 22,0	– 23,1	– 22,9
2008	23,1	0,7	– 22,3	– 23,3	– 23,2
2009	22,9	1,6	– 24,6	– 25,8	– 25,8
2010	21,9	1,8	– 23,6	– 24,9	– 24,8
	TOTAL	**15,8**			

Source: Rapports annuels de VFAB.

([1]) Dans la mesure où l'exploitation de l'aéroport relève de Västerås Flygfastigheter AB, les chiffres englobent les activités immobilières.

(21) Les «autres aides au fonctionnement» octroyées de 1999 à 2006 correspondent aux aides d'État consenties au titre d'un régime de subventions à l'échelle nationale en faveur de l'exploitation d'aéroports qui ne sont pas détenus directement par l'État (ci-après «le régime d'aide en faveur des aéroports locaux»). L'aide est fixée sur une base annuelle en fonction des pertes de chaque aéroport.

(22) Cependant, l'aide fournie au cours des années 2008 à 2009 ne relève pas de ce régime mais est liée aux compensations accordées par l'État en contrepartie des services de contrôle du trafic aérien fournis par l'aéroport de Västerås dans le cadre du système national de contrôle du trafic aérien.

(23) Afin de couvrir en partie les pertes mentionnées dans le tableau 2 ci-dessus, les actionnaires de VFAB ont procédé aux apports suivants:

Tableau 3

Apports effectués par les actionnaires en faveur de VFAB durant la période 2001-2010

Année	Montant (en millions de SEK)
2003	38,5
2005	8

Année	Montant (en millions de SEK)
2006	65,5
2008	47
2010	35
TOTAL:	**194**

Source: Rapports annuels de VFAB.

2.3. ACCORDS RELATIFS AUX REDEVANCES AÉROPORTUAIRES CONCLUS PAR VFAB ET RYANAIR

(24) Selon les autorités suédoises, il n'existe aucune liste de prix, loi ni réglementation que VFAB est tenue d'appliquer lors de la fixation des redevances aéroportuaires ([9]). Aussi VFAB peut-elle décider en toute liberté des redevances à appliquer. Les redevances applicables aux utilisateurs ayant conclu un accord avec VFAB sont fixées dans les contrats respectifs. En ce qui concerne les vols ponctuels exploités par des utilisateurs n'ayant pas conclu d'accord avec VFAB, une liste officielle de redevances aéroportuaires est applicable ([10]).

(25) Depuis avril 2001, Ryanair exerce ses activités à l'aéroport de Västerås dans le cadre des accords suivants conclus avec VFAB.

2.3.1. **Accord du 5 avril 2001 (ci-après «l'accord de 2001»)**

(26) Aux termes de l'accord de 2001 ([11]), Ryanair est tenue, pour une période de […] (*) ans, d'exploiter des services réguliers de transport aérien de voyageurs sur une base au minimum quotidienne entre Västerås et Londres-Stansted et, au libre choix de Ryanair, entre Västerås et d'autres points du réseau de Ryanair, en utilisant des Boeing 737-800 et en proposant des niveaux de service et une structure tarifaire pour les passagers qui soient «à bas prix». Ryanair garantira un nombre minimal de […] passagers en partance par an pour chaque rotation de service.

(27) Les redevances aéroportuaires seront acquittées sous la forme d'un prix unitaire fixe par passager en partance établi comme suit:

Tableau 4

Redevances aéroportuaires par passager en partance

Période	Montant (en SEK)	Montant maximal par aéronef en partance (en SEK)
Jusqu'au 31.3.2002	[…]	[…]
Du 1.4.2002 au 31.3.2006	[…]	[…]
Du 1.4.2006 au 31.3.2011	[…]	[…]

(28) Les services de VFAB englobent notamment les services terminaux et les services d'assistance suivants: la liaison avec les autorités locales et l'information des parties intéressées au sujet des mouvements d'aéronefs de Ryanair; le contrôle du chargement, le système de communications et de contrôle des départs; les services aux passagers et les services de bagages; l'entretien des aéronefs; la fourniture et l'utilisation du matériel d'avitaillement en carburant, etc.; les opérations de vol et la gestion du personnel de bord; la supervision et l'administration, et la sécurité.

(29) Ryanair et VFAB s'acquitteront respectivement de […] de toute redevance imposée par les autorités gouvernementales en lien avec l'aéroport et ayant trait, entre autres, à l'environnement et à la sécurité.

([9]) Bien que Luftfartsverket puisse établir des réglementations en matière de redevances aéroportuaires qui soient contraignantes pour les aéroports civils, aucune réglementation de ce type n'était applicable pendant la période couverte par la présente décision.

([10]) Les autorités suédoises ont transmis les listes qui étaient applicables en 2004 et 2007. Pour de plus amples informations, se référer à la décision d'ouverture.

([11]) Bien que conclu le 11 mars 2002, l'accord était applicable de manière rétroactive à compter du 1er avril 2001 (et jusqu'en mars 2011).

(*) Informations couvertes par le secret professionnel.

(30) VFAB accordera à Ryanair un soutien à la commercialisation de […] SEK en contrepartie de mesures visant à promouvoir les vols de Ryanair à destination et en provenance de l'aéroport de Västerås.

(31) VFAB fournira des services de réservation à l'aéroport. En contrepartie, elle percevra […] % de commission sur l'ensemble des billets Ryanair qu'elle aura vendus et […] % de commission pour chaque location de voiture enregistrée par VFAB en combinaison avec des vols de Ryanair.

2.3.2. **Avenant du 1er février 2003 à l'accord de 2001**

(32) Le 1er février 2003, VFAB et Ryanair ont signé un avenant à l'accord de 2001 (ci-après «l'accord de 2003»), modifiant comme suit les redevances aéroportuaires relatives aux passagers.

Tableau 5

Redevances aéroportuaires applicables conformément à l'avenant de 2003

Nombre de rotations quotidiennes ([1])	1 rotation		2 rotations		3 rotations	
Période	Montant (en SEK)	Redevance maximale par avion en partance	Montant (en SEK)	Redevance maximale par avion en partance	Montant (en SEK)	Redevance maximale par avion en partance
Jusqu'au 31.3.2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Du 1.4.2002 au 31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Du 1.4.2006 au 31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Du 1.4.2009 au 31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nombre de rotations quotidiennes	4 rotations		5 rotations		6 rotations	
Jusqu'au 31.3.2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Du 1.4.2002 au 31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Du 1.4.2006 au 31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Du 1.4.2009 au 31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) On entend par rotation tout vol arrivant à l'aéroport et quittant ce dernier par la suite.

2.3.3. **Accord du 31 janvier 2005**

(33) Le 31 janvier 2005, un accord remplaçant les accords de 2001 et de 2003 a été conclu par VFAB et Ryanair (ci-après «l'accord de 2005»), dont la validité s'étend du 1er janvier 2005 au […]. L'accord de 2005 apporte les modifications suivantes aux accords précédents:

a) Ryanair assurera entre […] rotations par jour et continuera de garantir pour chaque rotation un minimum de […] passagers en partance par an.

b) Entre le 1er janvier 2005 et le 31 mars 2011, la redevance aéroportuaire était fixée à […] par passager en partance. Pour la durée restante du contrat, la redevance correspondante a été établie à […] SEK. Cependant, selon les autorités suédoises, les redevances convenues pour la période ultérieure au 1er janvier 2005 n'ont pas été mises en application et la redevance aéroportuaire réellement imposée à partir du 1er janvier 2005 s'élevait à […] SEK par passager en partance.

2.4. LES ACCORDS CONCLUS AVEC RYANAIR ET AMS PORTANT SUR LE SOUTIEN À LA COMMERCIALISATION ET SUR DES PROGRAMMES D'INCITATION

(34) VFAB a conclu deux accords de commercialisation avec Ryanair et Airport Marketing Services Ltd (ci-après «AMS»), une filiale de Ryanair.

(35) Le premier accord, signé le 12 juin 2008 par VFAB et Ryanair Ltd, concernait, entre autres, l'insertion de publicités dans la presse suédoise et britannique, dans l'Inflight Magazine de Ryanair et sur le site Ryanair.com, ainsi que l'envoi de courriels aux abonnés britanniques. Sur la valeur totale de […] EUR que représentaient ces services, VFAB acceptait de verser […] EUR.

(36) Le second accord ([12]) conclu entre VFAB et AMS comportait trois parties, à savoir:

a) l'insertion d'annonces commerciales sur la page d'accueil du site web britannique de Ryanair […] entre le 1er novembre 2010 et le 31 mars 2011 pour une valeur de […] EUR;

b) l'insertion d'annonces commerciales sur la page d'accueil du site web britannique de Ryanair […] entre le 1er novembre 2010 et le 31 octobre 2013 pour une valeur de […] EUR par an, [soit (…) EUR au total];

c) des programmes d'incitation pour de nouvelles lignes: il a été ainsi convenu que […].

2.5. LA PLAINTE

(37) En 2006, la Commission a été saisie d'une plainte de SAS alléguant que les autorités suédoises, par le biais des accords conclus à l'aéroport de Västerås, octroyaient une aide d'État à Ryanair. SAS faisait valoir que VFAB appliquait à Ryanair des redevances aéroportuaires moins élevées que celles imposées à SAS et non fondées sur une justification objective (c'est-à-dire non liées aux coûts). Le plaignant alléguait également que les pertes annuelles encourues par VFAB étaient couvertes par des financements publics réalisés par la ville de Västerås et Luftfartsstyrelsen. En outre, le plaignant faisait valoir que cette aide n'était pas compatible avec le marché intérieur.

3. MOTIFS JUSTIFIANT L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN ET L'EXAMEN DE LA COMMISSION

(38) La Commission a engagé la procédure formelle d'examen à la suite des doutes formulés quant à la compatibilité des mesures suivantes avec les règles relatives aux aides d'État:

a) les apports effectués par les actionnaires en faveur de VFAB entre 2003 et 2010;

b) le loyer versé entre 2003 et 2010 par VFAB à Västerås Flygfastigheter AB en vue de l'utilisation de l'infrastructure aéroportuaire;

c) l'aide au fonctionnement conférée entre 2001 et 2010 à VFAB et aux autres aéroports au titre du régime d'aide en faveur des aéroports locaux;

d) les redevances aéroportuaires appliquées par VFAB à Ryanair entre 2001 et 2010;

e) le soutien à la commercialisation fourni par VFAB à Ryanair et à AMS en 2001, 2008 et 2010.

3.1. MESURE No 1: LES APPORTS EFFECTUÉS PAR LES ACTIONNAIRES EN FAVEUR DE VFAB ENTRE 2003 ET 2010

(39) Dans la décision d'ouverture, la Commission a constaté que VFAB était entièrement détenue par l'État et que les apports effectués par les actionnaires semblaient être imputables à l'État et constituer des ressources d'État.

(40) La Commission n'a relevé aucun élément indiquant que les apports effectués par les actionnaires constituaient une compensation en contrepartie de l'exécution de services d'intérêt économique général. Il apparaissait plutôt que ces apports avaient pour objectif de couvrir les pertes résultant des activités commerciales de VFAB. Sur la base des informations disponibles, et dans la mesure où VFAB a généré d'importantes pertes pendant plus de 10 ans, la Commission doute fort que les actionnaires aient respecté, en procédant à de tels apports, le principe de l'investisseur en économie de marché. Elle a donc considéré à titre préliminaire que les apports effectués par les actionnaires constituaient un avantage économique en libérant VFAB de coûts qu'elle aurait dû, sinon, supporter.

(41) La Commission a estimé à titre préliminaire que les apports effectués par les actionnaires constituaient une aide d'État et a émis des doutes quant à la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur.

([12]) L'accord a été conclu dans deux lettres d'accompagnement jointes à l'accord de 2005 (toutes deux signées le 1er août 2010) et dans un accord de commercialisation (signé le 17 août 2010).

3.2. MESURE N° 2: LE LOYER VERSÉ ENTRE 2003 ET 2010 PAR VFAB EN VUE DE L'UTILISATION DE L'INFRASTRUCTURE AÉROPORTUAIRE

(42) Compte tenu des très rares informations disponibles, la Commission a considéré qu'il existait des éléments indiquant à titre préliminaire que le loyer versé pour l'utilisation de l'infrastructure aéroportuaire pouvait être inférieur au niveau du marché.

(43) Un loyer subventionné libérerait VFAB de coûts que celle-ci aurait dû, sinon, supporter et constituerait dès lors un avantage sélectif. L'infrastructure aéroportuaire appartient intégralement à la ville de Västerås (par l'intermédiaire de sa filiale Västerås Stads Strategiska Fastigheter AB), de sorte que la Commission a considéré à titre préliminaire que la décision relative à la fixation du loyer faisait appel à des ressources d'État et était imputable à ce dernier.

(44) La Commission a dès lors estimé à titre préliminaire que, s'il était inférieur au niveau du marché, ce loyer constituerait une aide d'État et a émis des doutes quant à la compatibilité d'une telle aide avec le marché intérieur.

3.3. MESURE N° 3: L'AIDE AU FONCTIONNEMENT CONFÉRÉE ENTRE 2001 ET 2010 À VFAB ET À D'AUTRES AÉROPORTS AU TITRE DU RÉGIME D'AIDE EN FAVEUR DES AÉROPORTS LOCAUX

(45) Cette aide trouve son fondement dans la législation. Elle était octroyée annuellement par les autorités suédoises et financée sur le budget de l'État. Aussi la Commission a-t-elle estimé que celle-ci impliquait un transfert des ressources d'État et était imputable à ce dernier.

(46) Cette mesure libérait une certaine catégorie d'aéroports d'une charge financière qu'ils auraient dû, sinon, supporter. Sur la base des informations dont disposait la Commission, l'aide en cause ne semblait pas relever de la compensation d'une obligation de service public ni couvrir exclusivement l'exercice d'activités non économiques dans les aéroports concernés. L'État ne fournissait pas cette aide en sa qualité d'actionnaire de sorte que le principe de l'investisseur en économie de marché ne semblait pas s'appliquer en l'espèce. Aussi la Commission a-t-elle estimé a priori que l'aide au fonctionnement conférait à certaines entreprises un avantage économique sélectif par rapport à d'autres entreprises.

(47) Dans la mesure où les bénéficiaires de la mesure en cause opéraient sur un marché ouvert à la concurrence et aux échanges commerciaux entre États membres, cette mesure fausse ou menace de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.

(48) Il apparaît donc que l'aide au fonctionnement accordée à VFAB et à d'autres aéroports non détenus directement par l'État correspond à une aide d'État. Sur la base des informations disponibles, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité de l'aide en cause avec le traité.

3.4. MESURE N° 4: LES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES APPLIQUÉES PAR VAFB À RYANAIR ENTRE 2001 ET 2010

(49) Pendant toute la période examinée, VFAB était détenue à 100 % par l'État. Compte tenu de ce qui précède et des informations relatives à la structure de gouvernance de VFAB, la Commission a estimé à titre préliminaire que la fixation des redevances aéroportuaires par VFAB implique l'utilisation de ressources d'État et était imputable à ce dernier.

(50) Dans la mesure où les redevances aéroportuaires fixées étaient inférieures au prix du marché pour les services fournis par VFAB à Ryanair, la Commission a considéré que celles-ci pouvaient constituer un avantage sélectif en faveur de Ryanair. À cet égard, la Commission a constaté que les redevances aéroportuaires appliquées par VFAB à Ryanair étaient manifestement inférieures à celles imposées au plaignant. Compte tenu des informations disponibles, la Commission doutait également que le comportement adopté par VFAB lors de l'établissement des redevances aéroportuaires applicables à Ryanair satisfasse au critère de l'investisseur en économie de marché.

(51) Sur la base de ces éléments, la Commission a estimé à titre préliminaire que les redevances aéroportuaires convenues expressément avec Ryanair au titre des accords de 2001, 2003 et 2005 n'étaient pas établies dans le respect des conditions normales du marché et qu'elles conféraient à Ryanair un avantage économique sélectif susceptible de constituer une aide d'État.

(52) La Commission a également émis des doutes quant à la compatibilité d'une telle aide avec le marché intérieur, notamment à la lumière des dispositions des lignes directrices de 2005 pour le secteur aérien.

3.5. MESURE N° 5: LE SOUTIEN À LA COMMERCIALISATION FOURNI PAR VFAB À RYANAIR ET À AMS EN 2001, 2008 ET 2010

(53) En ce qui concerne la mesure n° 5, la Commission a considéré à titre préliminaire que les contrats conclus par VFAB impliquaient l'utilisation de ressources d'État et qu'ils étaient imputables à ce dernier.

(54) Quant à l'éventuel avantage découlant des accords de soutien à la commercialisation, la Commission doutait que les clauses contractuelles soient, en ce qui concerne VFAB, cohérentes avec le comportement d'un investisseur en économie de marché étant donné que les éléments de preuve disponibles ne démontraient pas de prime abord que l'accord garantissait à VFAB une valeur économique proportionnée. La Commission a dès lors estimé à titre préliminaire que lesdits accords procuraient à Ryanair un avantage en libérant cette dernière d'un coût qu'elle aurait dû, sinon, supporter dans l'exercice de ses activités et que cet avantage était a priori sélectif dans la mesure où il s'appliquait exclusivement à Ryanair/AMS ([13]).

(55) Compte tenu de ce qui précède, la Commission a considéré à titre préliminaire que le soutien à la commercialisation en faveur de Ryanair/AMS impliquait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. La Commission a en outre émis des doutes quant à la compatibilité d'une telle aide avec le marché intérieur, notamment à la lumière des dispositions des lignes directrices de 2005 pour le secteur aérien.

4. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LA SUÈDE

(56) Les observations de la Suède formulées dans le cadre de la procédure formelle d'examen sont résumées ci-dessous. Cependant, les parties utiles seront examinées plus en détail au point 5 «Appréciation».

4.1. MESURE N° 1: LES APPORTS EFFECTUÉS PAR LES ACTIONNAIRES EN FAVEUR DE VFAB ENTRE 2003 ET 2010

(57) La Suède a affirmé, en invoquant des motifs sensiblement identiques à ceux formulés par VFAB (voir les considérants 63 à 65 ci-dessous), qu'aucune des aides en faveur de VFAB provenant des ressources d'État ne pouvait, en tout état de cause, constituer une aide d'État dans la mesure où ces aides visaient à compenser des pertes résultant exclusivement d'activités aéroportuaires non économiques ou encore parce qu'elles constituaient une compensation en contrepartie de l'exécution de services d'intérêt économique général (SIEG).

4.2. MESURE N° 2: LE LOYER VERSÉ ENTRE 2003 ET 2010 PAR VFAB EN VUE DE L'UTILISATION DE L'INFRASTRUCTURE AÉROPORTUAIRE

(58) La Suède conteste le fait que le loyer versé pour l'utilisation de l'infrastructure aéroportuaire constitue une aide d'État en faveur de VFAB.

(59) La Suède conteste également le fait que le loyer soit inférieur au niveau du marché. Elle fait valoir que, dans le cadre des dispositions existantes en matière d'aménagement du territoire, les biens fonciers en cause ne peuvent être affectés qu'à des activités aéroportuaires et que le niveau du loyer doit être évalué, notamment, au regard de la faible rentabilité de ces activités.

(60) La Suède soutient en outre qu'il n'existe pas d'éléments probants concrets étayant les doutes que la Commission émet a priori à l'égard du niveau du loyer.

4.3. MESURE N° 3: L'AIDE AU FONCTIONNEMENT OCTROYÉE ENTRE 2001 ET 2010 À VFAB ET À D'AUTRES AÉROPORTS AU TITRE DU RÉGIME D'AIDE EN FAVEUR DES AÉROPORTS LOCAUX

(61) La Suède a fait valoir qu'il y a lieu de considérer l'aide au fonctionnement consentie aux aéroports non détenus par l'État comme un régime d'aide au fonctionnement compatible avec le marché intérieur à la lumière du point 137 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien.

5. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES PARTIES INTÉRESSÉES

(62) Les observations présentées par les parties intéressées dans le cadre de la procédure formelle d'examen sont résumées ci-dessous. Cependant, les parties utiles seront examinées plus en détail au point 6 «Appréciation».

5.1. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR VFAB

5.1.1. **Mesure n° 1: les apports effectués par les actionnaires en faveur de VFAB entre 2003 et 2010**

(63) VFAB soutient que la grande majorité des services aéroportuaires étaient fournis à l'aéroclub ainsi qu'aux écoles exerçant leurs activités à l'aéroport (voir le considérant 16). VFAB prétend en outre que ces utilisateurs n'exerçaient pas d'activité économique et que la fourniture des services aéroportuaires à ces derniers revêtait également un caractère non économique et, partant, échappait au champ d'application du contrôle des aides d'État, au même titre que toute ressource publique utilisée aux fins de couvrir des pertes d'exploitation résultant de l'exécution de tels services.

([13]) À cet égard, la Commission a considéré qu'il importait peu qu'une partie du soutien à la commercialisation soit fournie par l'intermédiaire de la filiale AMS de Ryanair et non directement à Ryanair. La Commission a constaté que Ryanair exerçait un contrôle direct sur AMS lors de la signature des accords et qu'elle semblait même avoir signé l'une des lettres d'accompagnement pour le compte d'AMS. De même, l'accord de commercialisation conclu par VFAB et AMS stipule qu'il «*se fonde sur l'engagement de Ryanair à établir et à exploiter des liaisons 4 fois par semaine entre London Stansted et VST…*».

(64) Quand bien même les activités aéroportuaires seraient considérées comme étant de nature économique, VFAB estime qu'elles constituent des services d'intérêt économique général (SIEG) et que toute ressource publique utilisée aux fins de couvrir les pertes résultant de l'exécution de ces SIEG ne constituerait pas une aide d'État.

(65) Enfin, VFAB fait valoir que les apports effectués par les actionnaires seraient pertinents dans le cadre d'une appréciation au titre des règles relatives aux aides d'État uniquement dans la mesure où ils ont été utilisés pour couvrir les pertes liées aux opérations commerciales de VFAB, entendues comme la fourniture de services aéroportuaires à des compagnies aériennes commerciales. À cet égard, VFAB considère que les apports effectués par les actionnaires s'inscrivaient dans la logique du comportement d'un investisseur en économie de marché dans la mesure où les opérations commerciales de l'aéroport étaient rentables (rentabilité marginale), en ce sens que les recettes résultant de ces opérations couvraient les coûts desdites opérations tout en produisant un bénéfice.

5.1.2. **Mesure n° 2: le loyer versé entre 2003 et 2010 par VFAB en vue de l'utilisation de l'infrastructure aéroportuaire**

(66) VFAB conteste le fait que le loyer ait été fixé en deçà du niveau du marché compte tenu des restrictions existantes en matière d'aménagement du territoire et de la rentabilité négative des activités aéroportuaires exercées dans ces installations.

(67) En tout état de cause, VFAB conteste le fait que la fixation du loyer puisse être imputée à l'État. Bien que le propriétaire de l'infrastructure aéroportuaire, Västerås Flygfastigheter AB, soit intégralement détenu par la ville de Västerås, la société fonctionne indépendamment de son actionnaire public et fixe le loyer de ses biens immobiliers sur la base de considérations commerciales. Le niveau du loyer n'est donc pas imputable à l'État.

5.1.3. **Mesures nos 4 et 5: les redevances aéroportuaires applicables à Ryanair de 2001 à 2010 et le soutien à la commercialisation consenti à Ryanair et à AMS en 2001, 2008 et 2010**

(68) VFAB a fait valoir que les accords commerciaux conclus entre VFAB, Ryanair et AMS étaient conformes, en ce qui concerne VFAB, au comportement d'un investisseur en économie de marché et ne constituaient donc pas des aides d'État.

(69) VFAB a encouru des pertes constantes pendant la période examinée ainsi qu'au cours des années précédentes. Cependant, selon elle, ces pertes étaient imputables aux activités prétendument non économiques exercées par l'aéroport tandis que les accords conclus avec les compagnies aériennes commerciales, dont les mesures nos 4 et 5, couvraient les coûts marginaux et généraient un bénéfice d'exploitation, contribuant de la sorte positivement au résultat financier de VFAB.

(70) VFAB a également fourni des informations financières détaillées à la demande de la Commission.

5.2. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR RYANAIR

5.2.1. **Mesure n° 4: les redevances aéroportuaires applicables à Ryanair de 2001 à 2010**

(71) Ryanair a affirmé que les redevances aéroportuaires que VFAB appliquait à Ryanair ne contenaient aucun élément d'aide d'État dans la mesure où elles respectaient le principe de l'investisseur en économie de marché.

(72) Premièrement, Ryanair a fait valoir qu'aux fins de l'application du principe de l'investisseur en économie de marché, il y avait lieu pour la Commission de comparer les accords conclus par Ryanair et VFAB à des accords signés avec des aéroports privés et publics privés. Ryanair a également présenté un rapport dont était chargée la société de conseil Oxera et selon lequel les redevances aéroportuaires versées par Ryanair à l'aéroport de Västerås étaient largement comparables aux redevances appliquées dans un certain nombre d'«aéroports de référence» et satisfaisaient dès lors au critère de l'investisseur en économie de marché.

(73) Deuxièmement, Ryanair a soutenu qu'un aéroport se trouvant dans la position de Västerås à l'époque aurait respecté le principe de l'investisseur en économie de marché simplement en réduisant ses pertes et non en devenant rentable au moyen d'accords portant sur les redevances aéroportuaires. Il y a donc lieu pour la Commission de se demander si le contrat était rentable pour l'aéroport (rentabilité marginale). Selon Ryanair, au moment d'estimer si l'accord était conforme au principe de l'investisseur en économie de marché, la Commission devrait donc tenir compte uniquement des coûts marginaux de l'aéroport, lesquels sont liés directement aux services aéroportuaires fournis à la compagnie aérienne concernée, et examiner si les recettes totales (tant aéronautiques que non aéronautiques) résultant du contrat compensent ces coûts marginaux.

(74) À cet égard, Ryanair a fait valoir que, dans le cas de VFAB, les recettes marginales découlant des accords conclus avec Ryanair excédaient les coûts marginaux liés aux services fournis à cette dernière. Ryanair a présenté, parmi d'autres rapports et documents à l'appui de son argumentation, des études menées par la société de conseil Oxera et ayant pour objet d'analyser la rentabilité des accords conclus par VFAB, Ryanair et AMS.

5.2.2. **Le soutien à la commercialisation fourni par VFAB à Ryanair et à AMS en 2001, 2008 et 2010**

(75) En ce qui concerne les accords de commercialisation conclus avec VFAB, Ryanair a souligné que les accords de commercialisation d'AMS sont distincts de ceux conclus par Ryanair avec des aéroports et qu'il y a lieu d'apprécier ceux-ci séparément, dans la mesure où il ne saurait être question d'un bénéficiaire unique. Les accords étaient négociés de manière indépendante, avaient trait à des services différents et ne comportaient aucune corrélation justifiant qu'ils soient considérés comme la source unique d'une aide d'État présumée. La conclusion d'un accord de commercialisation entre un aéroport et AMS ne constitue pas une condition préalable à l'exploitation de lignes par Ryanair à destination et en provenance dudit aéroport.

(76) Quant à la valeur de la commercialisation, Ryanair affirmait que l'espace consacré à cet effet sur le site web de Ryanair était une ressource rare et que la demande de ce type d'espace était élevée, même de la part d'entreprises autres que les aéroports. Ryanair considère que les accords de commercialisation conclus entre VFAB et Ryanair ou AMS étaient conformes au principe de l'investisseur en économie de marché.

(77) Ryanair a également fait valoir qu'en tout état de cause, la Commission n'avait pas démontré que les mesures n^{os} 4 et 5 mobilisaient des ressources d'État ou étaient imputables à ce dernier.

5.3. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(78) AMS a affirmé que la Commission ne devrait pas, contrairement à ce qui était évoqué dans la décision d'ouverture, considérer les accords que VFAB a conclus avec Ryanair (mesure n^{o} 4) et les accords de commercialisation conclus avec AMS (mesure n^{o} 5) comme étant liés mais plutôt comme deux transactions commerciales distinctes. AMS a déclaré qu'elle constituait une filiale de Ryanair poursuivant un but propre de nature véritablement commerciale, et qu'elle avait été créée afin de développer une activité qui ne relève pas du métier premier de Ryanair. En outre, AMS a affirmé qu'en principe, les accords de commercialisation liant AMS aux aéroports sont négociés et conclus séparément des accords que Ryanair contracte avec ces mêmes aéroports.

(79) Selon AMS, il est parfaitement judicieux qu'un petit aéroport régional acquière auprès d'AMS des services de commercialisation. AMS a affirmé que ces aéroports devaient généralement accroître la notoriété de leur marque et que la présence de matériel publicitaire sur le site web d'une compagnie aérienne était susceptible d'augmenter le nombre de passagers entrants (les voyageurs étrangers génèrent plus de recettes non aéronautiques que les passagers sortants originaires de la région dans laquelle l'aéroport est situé). Les accords de commercialisation procurent donc une valeur commerciale réelle à VFAB.

(80) AMS a ensuite déclaré qu'en concluant les accords de commercialisation relevant de la mesure n^{o} 5, VFAB a agi conformément au principe de l'investisseur en économie de marché, étant donné que l'insertion de publicités sur le site Ryanair.com représente pour l'aéroport de Västerås une véritable valeur élevée et que le prix facturé par AMS était le prix du marché pour ce type de services.

6. **COMMENTAIRES DE LA SUÈDE SUR LES OBSERVATIONS DE TIERS**

(81) La Suède n'a formulé aucun commentaire à l'égard des observations de tiers.

7. **APPRÉCIATION**

(82) 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 menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.»

(83) Les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont cumulatifs. En conséquence, pour établir qu'une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, il convient d'examiner si toutes les conditions ci-dessous sont réunies. En l'occurrence, l'aide financière doit:

a) être accordée par un État membre ou au moyen de ressources d'État;

b) procurer un avantage sélectif, c'est-à-dire favoriser certaines entreprises ou certaines productions;

c) fausser ou menacer de fausser la concurrence; et

d) affecter les échanges entre les États membres.

7.1. MESURE N° 1: LES APPORTS EFFECTUÉS PAR LES ACTIONNAIRES EN FAVEUR DE VFAB ENTRE 2003 ET 2010

7.1.1. **Existence d'une aide**

7.1.1.1. *Notion d'entreprise*

(84) Afin de déterminer si une mesure relève du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, la Commission doit établir au préalable si le bénéficiaire de la mesure est une entreprise au sens dudit article.

(85) Il ressort d'une jurisprudence constante que la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement ([14]), et que toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné constitue une activité économique ([15]).

(86) Dans l'arrêt rendu dans l'affaire «Aéroport de Leipzig-Halle», le Tribunal a confirmé que l'exploitation d'un aéroport civil constitue une activité économique, dont la construction de l'infrastructure aéroportuaire est une partie indissociable ([16]). Dès lors qu'un exploitant d'aéroport exerce une activité économique, indépendamment de son statut juridique ou de son mode de financement, il constitue une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ([17]).

(87) En ce qui concerne le moment à partir duquel la construction et l'exploitation d'un aéroport deviennent une activité économique, la Commission rappelle que le déploiement progressif des forces du marché dans le secteur aéroportuaire ne permet pas de déterminer une date de manière précise. Cependant, les juridictions européennes ont reconnu une évolution dans la nature des activités aéroportuaires et, dans l'affaire «Aéroport Leipzig/Halle», le Tribunal a considéré qu'à partir de 2000, il n'y avait plus lieu d'exclure l'application des dispositions relatives aux aides d'État aux infrastructures aéroportuaires. En conséquence, à compter de la date de l'arrêt «Aéroports de Paris» (soit le 12 décembre 2000) ([18]), il y a lieu de considérer l'exploitation et la construction d'infrastructures aéroportuaires comme une activité économique relevant du champ d'application du contrôle des aides d'État.

(88) Cependant, il convient de noter que toutes les activités d'un exploitant d'aéroport ne sont pas nécessairement de nature économique ([19]). Ainsi que le relève la Cour, les activités qui relèvent normalement de la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique et ne rentrent pas dans le champ d'application des règles sur les aides d'État. De telles activités comprennent la sûreté, le contrôle du trafic aérien, la police, les douanes, etc. ([20]). Le financement de ces activités non économiques doit rester strictement limité à la compensation des coûts engendrés par celles-ci et ne peut pas être détourné au profit d'autres activités de nature économique ([21]).

(89) Au cours de la procédure formelle d'examen, la Suède et VFAB ont contesté les conclusions préliminaires de la Commission concernant la qualification de VFAB en tant qu'entreprise, en soutenant que la plupart des activités de VFAB ne sont pas de nature économique.

(90) À cet égard, la Suède et VFAB ont fait valoir que les utilisateurs de l'aéroport cités ci-dessous n'étaient pas des entreprises et qu'ils exerçaient au contraire des activités non économiques:

— l'école d'aviation Hässlögymnasiet (considérée comme un utilisateur non économique étant donné qu'elle fait partie du système éducatif national);

— la formation pour pilotes à l'école scandinave d'aviation;

— les activités de l'aéroclub sans but lucratif «Hässlö flygförening», lequel était autorisé à utiliser l'aéroport gratuitement.

([14]) Arrêts dans les affaires C-35/96, Commission/Italie, Rec. 1998, p. I-3851, point 36, C-41/90, Höfner et Elser, Rec. 1991, p. I-1979, point 21, C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances/Ministère de l'agriculture et de la pêche, Rec. 1995, p. I-4013, point 14, C¬55/96, Job Centre, Rec. 1997, p. I-7119, point 21.

([15]) Voir entre autres l'affaire C-35/96, Commission/Italie, Rec. 1998, p. I-3851, point 36, ainsi que les affaires C-180/98 à 184/98, Pavlov, Rec. 2000, p. I-6451, point 75.

([16]) Arrêt dans les affaires jointes T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH et Mitteldeutsche Flughafen AG/Commission, et T-443/08, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt/Commission, (ci-après l'affaire «Aéroport de Leipzig-Halle»), non encore publiés au recueil. Voir également l'arrêt rendu dans l'affaire T-128/98, Aéroports de Paris/Commission, (ci-après l'arrêt «Aéroports de Paris»), Rec. 2001, p. II-3929, confirmé par l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-82/01 P, Rec. 2002, p. I-9297, ainsi que par l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire T-196/04, Ryanair/Commission, (ci-après l'affaire «Charleroi»), Rec. 2008, p. II-3643, point 88.

([17]) Voir entre autres les arrêts dans les affaires C-159/91 et C160/91, Poucet /AGV et Pistre/Cancava, Rec. 1993, p. I-0637.

([18]) Arrêt dans l'affaire Leipzig-Halle, points 42-43.

([19]) Voir notamment l'arrêt dans l'affaire C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, Rec. 1994, p. I-43.

([20]) Décision N 309/2002 de la Commission du 19 mars 2003, Sûreté aérienne — compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

([21]) Arrêt dans l'affaire C-343/95, Cali & Figli/Servizi ecologici porto di Genova, Rec. 1997, p. I-1547; décision N 309/2002 de la Commission du 19 mars 2003; décision N 438/2002 de la Commission du 16 octobre 2002, «Subventions aux régies portuaires belges pour l'exécution des missions relevant de la puissance publique».

(91) Selon la Suède, ces activités prétendument non économiques représentaient conjointement la plus grande partie de l'utilisation des capacités de l'aéroport. La Suède a également fait valoir que l'exploitation des vols commerciaux proposés à l'aéroport (définis comme les vols opérés par des compagnies aériennes) était rentable, de sorte que l'ensemble des pertes encourues par VFAB était imputable aux activités non économiques et que toute aide publique visant à compenser ces pertes échapperait donc au champ d'application des dispositions relatives aux aides d'État.

(92) En substance, la position de la Suède sur ce point consiste à soutenir que, si l'activité d'un utilisateur de services aéroportuaires n'est pas de nature économique, la fourniture de services aéroportuaires à cet utilisateur ne constitue pas en soi une activité économique.

(93) La Commission ne saurait partager ce point de vue.

(94) Comme exposé ci-dessus, il est clairement établi que l'offre de biens ou de services sur un marché donné contre rémunération constitue une activité économique. Un aéroport peut proposer, outre des services aéroportuaires au sens étroit du terme [c'est-à-dire les services fournis aux compagnies aériennes ([22])], également d'autres formes de services sur une base commerciale, telles que l'utilisation contre rémunération de l'infrastructure aéroportuaire pour d'autres activités aéronautiques, par exemple par des écoles de pilotage. Le fait de savoir si les acquéreurs de tels services, comme les écoles de pilotage par exemple, sont ou non eux-mêmes des entreprises n'est pas pertinent pour la qualification de l'aéroport en tant qu'entreprise dans la mesure où il existe un marché pour les services concernés.

(95) Selon les propres déclarations de la Suède, tant la Hässlögymnasiet que l'école scandinave d'aviation versaient une contrepartie pour l'utilisation de l'aéroport. La fourniture de tels services par l'exploitant aéroportuaire constitue dès lors une activité économique indépendamment de la nature de l'activité propre des écoles.

(96) Selon la Suède et VFAB, l'aéroclub était autorisé à utiliser l'aéroport sans aucune contrepartie financière. Cependant, le fait que l'aéroclub ne paie pas les services fournis par l'aéroport ne signifie pas pour autant que ces services ne sont pas de nature économique. En tout état de cause, la Suède et VFAB ont reconnu qu'elles ne distinguaient pas, dans leur comptabilité, les coûts découlant de l'utilisation de l'aéroport par l'aéroclub des coûts résultant des écoles de pilotage, de sorte qu'il n'existe pas de chiffres exacts relatifs à cette activité prétendument non économique. En conséquence, les services fournis à l'aéroclub ne remettent pas en question la conclusion de la Commission selon laquelle VFAB constitue une entreprise.

(97) Dans le cas d'espèce, la Commission constate que l'aéroport de Västerås est exploité sur une base commerciale. L'exploitant aéroportuaire facture aux utilisateurs l'utilisation de l'infrastructure aéroportuaire ainsi que les services fournis à l'aéroport. VFAB constitue de ce fait une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

7.1.1.2. *Ressources publiques et imputabilité à l'État*

(98) Pour constituer une aide d'État, la mesure en cause doit être financée par des ressources d'État et la décision d'accorder cette mesure doit être imputable à l'État.

(99) La notion d'aide d'État couvre tout avantage accordé au moyen de ressources d'État par l'État lui-même ou par un organisme intermédiaire agissant en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés ([23]). Les ressources des autorités locales constituent, aux fins de l'article 107 du TFUE, des ressources d'État ([24]).

(100) Dans le cas d'espèce, les apports effectués par les actionnaires ont été décidés et versés par les propriétaires de VFAB, en l'occurrence la ville de Västerås et, pour certaines mesures, par Luftfartsverket par l'intermédiaire de sa filiale, la société LFV Holding.

(101) En ce qui concerne la ville de Västerås, les apports effectués par les actionnaires ont été décidés par le conseil municipal élu (kommunfullmäktige) et financés directement sur le budget de la ville.

(102) Quant à LFV Holding, la Commission constate que la société était détenue intégralement par Luftfartsverket, une autorité publique. Conformément à ses statuts, LFV Holding ne peut, sans l'autorisation du gouvernement suédois, créer de nouvelles filiales ou acquérir de nouvelles parts. Les membres du parlement suédois ont le droit de participer aux réunions du conseil d'administration.

([22]) Lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien, point 25 (8).
([23]) Arrêt dans l'affaire C-482/99, France/Commission, (ci-après l'affaire «Stardust Marine») Rec. 2002, p. I-4397.
([24]) Arrêt dans les affaires conjointes T-267/08 et T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, Rec. 2011, p. I-1999, point 108.

(103) La Commission, observant que ni la Suède ni d'autres tiers n'ont contesté les conclusions préliminaires relatives à ce point énoncées dans la décision d'ouverture, considère dès lors que la mesure n° 1 est financée par des ressources d'État et est imputable à l'État.

7.1.1.3. *Avantage économique*

SIEG allégué

(104) VFAB a fait valoir que les services aéroportuaires fournis aux écoles de pilotage et à l'aéroclub mentionnés au considérant 90 constitueraient, en tout état de cause, des services d'intérêt économique général (ci-après «SIEG») et que l'aide publique octroyée à VFAB ne constituerait pas une aide d'État dans la mesure où elle vise à compenser des pertes imputables exclusivement à l'exécution de ces SIEG.

(105) Les autorités publiques peuvent en effet définir certaines activités économiques exercées par des aéroports ou des compagnies aériennes comme des SIEG au sens de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, et fournir une compensation pour ces services.

(106) Conformément à la jurisprudence «Altmark» ([25]), la compensation pour la prestation d'un SIEG ne confère pas d'avantage sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, dès lors que les quatre conditions suivantes sont réunies:

a) le bénéficiaire de la compensation doit effectivement être chargé de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies;

b) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente;

c) la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations; et

d) lorsque le choix du bénéficiaire n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable.

(107) Les conditions énoncées dans les critères Altmark étant cumulatives, les quatre conditions doivent être réunies afin que l'aide publique puisse ne pas être qualifiée d'aide d'État pour ces motifs.

(108) En l'espèce, la Commission constate que ni la Suède ni VFAB n'ont apporté d'éléments probants démontrant que les obligations de service public alléguées ont été clairement et concrètement définies et que VFAB a été formellement investie de leur exécution. À cet égard, en effet, VFAB renvoie uniquement à ses propres statuts dans lesquels la mission de l'entreprise est définie dans un premier temps comme «la couverture des besoins de la région en matière de transport aérien» ([26]) («tillgodose regionens behov av flygtransporter») et ensuite comme «la fourniture de services à l'aviation civile à l'aéroport de Västerås» ([27]) («betjäna den civila luftfarten vid Västerås Flygplats»). Aucune de ces formulations ne fait référence aux trois obligations de service public alléguées et, en tout état de cause, ne peut être considérée comme une obligation claire et véritable d'exécuter des SIEG (ces formulations semblent davantage constituer une description générale de l'objet de l'entreprise). L'aide publique en faveur de VFAB ne peut, pour ce seul motif, être considérée comme échappant au champ d'application des règles relatives aux aides d'État en vertu de la jurisprudence Altmark.

(109) En outre, la Commission constate qu'au moins deux autres critères Altmark semblent ne pas avoir été respectés: il n'y a pas de preuve que les critères de la compensation aient été établis au préalable (il apparaîtrait plutôt que la compensation ait été fixée a posteriori pour des pertes imprévues), VFAB n'a pas été choisie à la suite d'une procédure de marché public et aucun élément probant ne démontre que la compensation alléguée ait été fondée sur une analyse des coûts d'une entreprise bien gérée (bien au contraire, dans la mesure où le niveau de l'aide a été défini simplement en fonction de la nécessité de compenser plusieurs années de pertes continues).

(110) L'argument de VFAB selon lequel l'aide publique versée en sa faveur échappe au champ d'application des règles relatives aux aides d'État en vertu du fait qu'elle constitue une compensation pour l'exécution d'une obligation de service public ne saurait dès lors être accepté.

([25]) Arrêt dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (ci-après l'arrêt «Altmark»), Rec. 2003, p. I-7747, voir points 86 à 93.
([26]) Statuts applicables entre le 28 décembre 2000 et le 28 janvier 2007.
([27]) Statuts applicables à partir du 23 janvier 2007.

Le principe de l'investisseur en économie de marché

(111) Au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, on entend par avantage un avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché, c'est-à-dire en l'absence d'intervention de l'État. Seul l'effet de la mesure sur l'entreprise est pertinent, et non la raison ni l'objectif de l'intervention de l'État. Un avantage existe dès lors que la situation financière d'une entreprise est améliorée du fait de l'intervention de l'État.

(112) La Commission rappelle en outre que «les capitaux qui sont mis à la disposition d'une entreprise, directement ou indirectement, par l'État, dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales du marché, ne sauraient être qualifiés d'aides d'État». Afin d'établir, en l'espèce, si les apports effectués par les actionnaires confèrent à VFAB un avantage qu'elle n'aurait pu obtenir dans des conditions normales de marché, la Commission doit comparer le comportement des autorités publiques à l'origine des injections de capital à celui d'un investisseur en économie de marché guidé par des perspectives de rentabilité à long terme.

(113) Lors de l'appréciation, il ne faut pas tenir compte des effets positifs sur l'économie de la région dans laquelle se trouve l'aéroport, conformément à l'argumentation de la Cour, laquelle a précisé que la question pertinente lors de l'application du principe de l'investisseur en économie de marché est de savoir si, «dans des circonstances similaires, un associé privé se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait procédé à un tel apport en capital.»

(114) Dans l'affaire «Stardust Marine», la Cour a affirmé que «[…] pour rechercher si l'État a adopté ou non le comportement d'un investisseur avisé dans une économie de marché, il y a lieu de se replacer dans le contexte de l'époque au cours de laquelle les mesures de soutien financier ont été prises pour évaluer la rationalité économique du comportement de l'État et donc de s'abstenir de toute appréciation fondée sur une situation postérieure.» En outre, la Cour a déclaré dans l'affaire «EDF» que «[…] des évaluations économiques établies après l'octroi dudit avantage, le constat rétrospectif de la rentabilité effective de l'investissement réalisé par l'État membre concerné ou des justifications ultérieures du choix du procédé effectivement retenu ne sauraient suffire à établir que cet État membre a pris, préalablement ou simultanément à cet octroi, une telle décision en sa qualité d'actionnaire» ([28]).

(115) Afin de pouvoir appliquer le principe de l'investisseur en économie de marché, la Commission doit se replacer dans le contexte de l'époque au cours de laquelle chaque décision de financement public en faveur de VFAB a été prise. La Commission doit également fonder son évaluation sur les informations et les hypothèses dont disposaient les autorités locales compétentes au moment où a été prise la décision concernant les dispositions financières relatives aux mesures en cause liées à l'infrastructure.

(116) Dans la décision d'ouverture, la Commission a exposé dans son analyse préliminaire les motifs pour lesquels les apports effectués par les actionnaires en faveur de VFAB constituaient un avantage pour cette société et les motifs pour lesquels, plus particulièrement, le principe de l'investisseur en économie de marché n'était pas respecté.

(117) La Commission a constaté dans un premier temps que VFAB générait depuis plus de 10 ans des pertes considérables. En effet, en 2003 déjà, lors du premier apport effectué par les actionnaires, VFAB enregistrait déjà (selon les informations dont dispose la Commission) des pertes constantes depuis au moins cinq ans. Ces pertes se sont poursuivies sans interruption tout au long de la période couverte par la procédure d'examen, de sorte qu'au moment de chaque apport, VFAB générait toujours des pertes. Dans de telles circonstances, la Commission considère qu'il est très improbable qu'un investisseur privé soit disposé à procéder à des injections de capital à hauteur de 194 000 000 SEK au total (soit quelque 21 400 000 EUR) afin de couvrir ces pertes. Étant donné que VFAB était, tout au long de la période concernée, la propriété exclusive de l'État, il n'existait aucun propriétaire privé avec lequel une comparaison puisse être effectuée. Dans de telles circonstances, le respect du principe de l'investisseur en économie de marché ne pouvait être démontré que sur la base de solides perspectives de rentabilité à long terme pour VFAB.

(118) Avant la décision d'ouverture, les autorités suédoises avaient fait valoir que les apports effectués par les actionnaires se fondaient sur une analyse financière comparable à celles réalisées par l'actionnaire privé de l'aéroport de Skavsta (voir le considérant 52 de la décision d'ouverture). Cependant, comme déjà mentionné dans la décision d'ouverture, la Suède n'a fourni aucune information concrète démontrant que les actionnaires de Skavsta auraient procédé à des injections de capital dans des circonstances comparables à celles de Västerås. De plus, il était peu probable qu'une telle comparaison puisse être établie dans la mesure où Skavsta enregistre des volumes de passagers dix fois supérieurs à ceux de Västerås. Aucun nouvel élément probant n'a été présenté sur ce point au cours de l'examen formel.

([28]) Arrêt dans l'affaire C-124/10 P, Commission/Électricité de France (EDF), non encore publié au recueil, point 84.

(119) Avant la décision d'ouverture, les autorités suédoises n'avaient fourni que peu d'éléments de preuve visant à démontrer que la ville de Västerås et LFV Holding agissaient comme des investisseurs normaux dans une économie de marché en procédant à ces apports en capital. Comme mentionné dans la décision d'ouverture, certains éléments semblent indiquer que Luftfartsverket avait réalisé une espèce d'étude de marché avant d'acquérir, en 2000, des parts de VFAB. Selon les prévisions sur lesquelles était fondée l'acquisition de ces parts, le nombre de passagers à l'aéroport de Västerås devait augmenter de 120 000 unités en 1999 à 600 000 unités en 8 ans, de manière à générer une rentabilité annuelle durable de 7 à 10 millions de SEK. Selon les estimations, VFAB devait atteindre le seuil de rentabilité en 2003, avec une fréquence de 400 000 passagers.

(120) Ces hypothèses semblaient cependant, comme indiqué dans la décision d'ouverture, pour le moins optimistes compte tenu des résultats enregistrés précédemment par l'aéroport de Västerås, et aucun nouvel élément probant n'a été présenté pour justifier le bien-fondé de ces projections (en effet, comme décrit dans le tableau 1 ci-dessus, la fréquence des passagers a chuté au lieu d'être multipliée par cinq). À la fin de l'année 2006, LFV Holding AB a revendu ses parts à la ville de Västerås pour un montant d'une couronne suédoise. Selon les informations transmises par les autorités suédoises, cette décision s'explique par le fait que Luftfartsstyrelsen n'était pas disposée à continuer à procéder à des apports de capital pour couvrir les pertes de VFAB.

(121) La Commission constate en outre que, selon les observations présentées par VFAB au cours de la procédure d'examen, les apports de capital effectués par la ville de Västerås et LFV holding visaient à «couvrir les pertes encourues du fait des activités de VFAB» ([29]). VFAB a fait valoir que la grande majorité de ces activités ne sont pas de nature économique et considère que la question de la compatibilité des apports effectués par les actionnaires avec le principe de l'investisseur en économie de marché doit être appréciée uniquement au regard du rendement des accords conclus avec les compagnies aériennes commerciales, lesquels constituent, de l'avis de VFAB, les seules activités aéroportuaires à caractère économique. Comme ces accords généraient une rentabilité marginale, VFAB soutient que les apports effectués par les actionnaires étaient conformes au principe de l'investisseur en économie de marché.

(122) La Suède n'a pas contesté ces observations.

(123) Premièrement, la Commission ne saurait accepter, pour les motifs énoncés ci-dessus, l'affirmation de VFAB selon laquelle les activités aéroportuaires auraient été en grande partie non économiques et selon laquelle la conformité des apports effectués par les actionnaires avec le principe de l'investisseur en économie de marché doit être appréciée uniquement au regard du rendement des accords conclus par VFAB avec des compagnies aériennes commerciales. VFAB est une entreprise et, du point de vue des actionnaires, le respect du principe de l'investisseur en économie de marché doit être apprécié au regard de l'ensemble des résultats financiers de VFAB. En tout état de cause, VFAB n'a fourni aucun chiffre corroboré permettant d'établir une distinction entre activités économiques et non économiques.

(124) En ce qui concerne les projections selon lesquelles les résultats de VFAB garantiraient un retour positif sur les apports effectués par les actionnaires qui eût été acceptable pour un opérateur privé, la Commission constate que ni la Suède, ni les parties intéressées n'ont communiqué, en cours d'examen, d'informations visant à nuancer les conclusions préliminaires de la Commission selon lesquelles les apports effectués par les actionnaires ne respectaient pas le principe de l'investisseur en économie de marché.

(125) En effet, personne n'a présenté d'élément probant susceptible de compléter les éléments de preuve très limités communiqués avant la décision d'ouverture et de démontrer qu'en dépit des éléments solides attestant a priori le contraire (tels que résumés aux considérants 119 à 121), les apports ont été effectués par les actionnaires sur la base d'une hypothèse raisonnable prévoyant un retour qui eût été acceptable pour un investisseur en économie de marché se trouvant dans une situation comparable.

(126) Au contraire, la Commission estime que ses conclusions préliminaires sont corroborées par les propres déclarations de VFAB (voir le considérant 121), que la Suède n'a pas contestées, selon lesquelles les apports des actionnaires avaient pour objectif non pas d'obtenir un retour qui serait acceptable pour un investisseur en économie de marché mais de couvrir les pertes générées sur une base continue par les activités de VFAB. Une telle couverture constante des pertes, dénuée de perspectives d'amélioration claires et crédibles dans les résultats de la société en mesure de générer un retour satisfaisant, ne serait pas acceptable pour un investisseur en économie de marché.

(127) La Suède n'a pas transmis d'informations concernant les réserves émises dans la décision d'ouverture à l'égard notamment des projections pour le moins optimiste prétendument effectuées préalablement aux premiers apports des actionnaires. Elle n'a pas non plus fourni d'éléments probants démontrant que les apports ultérieurs ont été réalisés sur la base d'une quelconque évaluation des rendements futurs et non dans le simple but de compenser des pertes.

([29]) Observations présentées par VFAB le 16 juillet 2012, section 3.3.

Conclusion

(128) Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère qu'un investisseur en économie de marché n'aurait pas procédé à des apports de capital. Les éléments justificatifs fournis par l'État membre ne démontrent nullement qu'une évaluation qui eût été acceptable pour un investisseur en économie de marché a été réalisée lorsque ces apports ont été effectués, mais plutôt que ces apports avaient pour objectif de couvrir sur une base continue les pertes encourues par VFAB indépendamment des résultats enregistrés par la société. Aussi les apports des actionnaires procurent-ils à VFAB un avantage économique qu'elle n'aurait pu obtenir dans des conditions normales de marché.

7.1.1.4. *Sélectivité*

(129) Pour relever du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, une mesure d'État doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions». En conséquence, seules les mesures favorisant des entreprises d'une manière sélective relèvent de la notion d'aide d'État.

(130) En l'espèce, les apports effectués par les actionnaires bénéficient exclusivement à VFAB, de sorte qu'ils sont manifestement sélectifs au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

7.1.1.5. *Distorsion de la concurrence et effet sur les échanges*

(131) Lorsqu'une aide accordée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes sur le marché intérieur, il convient de considérer que ce dernier est influencé par l'aide ([30]). L'avantage économique conféré à VFAB par les apports de capital a renforcé sa position économique, puisque l'exploitant de l'aéroport a pu poursuivre son activité sans devoir supporter tous les coûts inhérents à cette activité.

(132) Comme exposé ci-dessus, l'exploitation d'un aéroport est une activité économique. La concurrence existe, d'une part, entre les aéroports qui souhaitent attirer les compagnies aériennes et le trafic aérien correspondant (passagers et fret) et, d'autre part, entre les gestionnaires d'aéroports qui peuvent rivaliser pour se voir confier la gestion d'un aéroport en particulier. En outre, notamment dans le cas de compagnies à bas prix et d'exploitants de vols charters, des aéroports qui ne se trouvent pas dans la même zone d'attraction et qui se situent dans des États membres différents peuvent aussi entrer en concurrence pour attirer ces compagnies.

(133) Comme il a été mentionné au point 40 des lignes directrices de 2005 pour le secteur aérien et réaffirmé au point 45 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien, il n'est pas possible d'exclure même les petits aéroports du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. En outre, le point 45 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien dispose que «lorsque […] la taille de l'entreprise qui bénéficie du financement public est relativement restreinte, il n'est pas exclu en soi que les échanges entre États membres puissent être altérés.»

(134) L'aéroport de Västerås a accueilli entre 113 626 et 242 376 passagers par an au cours de la période couverte par l'examen formel et accueille actuellement quelque 273 000 passagers par an (chiffres pour 2013). Une partie significative du trafic aérien provient d'autres États membres et des vols internationaux sont, et ont été, proposés au départ de Västerås vers des destinations telles que Londres-Stansted, Alicante et Malaga. Il doit dès lors être conclu que VFAB opère dans un marché ouvert à la concurrence à l'échelle européenne.

(135) À la lumière de ces faits, il convient de considérer que les financements publics en faveur de VFAB faussent ou menacent de fausser la concurrence et ont, à tout le moins, un effet potentiel sur les échanges.

7.1.1.6. *Conclusion*

(136) À la lueur des considérations ci-dessus, la Commission estime que les financements publics octroyés à VFAB sous la forme d'apports effectués par les actionnaires entre 2003 et 2010 (mesure n° 1) constituent une aide au sens de l'article 107 du TFUE.

7.1.1.7. *Légalité de l'aide*

(137) En application de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les États membres sont tenus de notifier les projets tendant à instituer ou à modifier des aides et ne peuvent mettre ces projets à exécution avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.

([30]) Arrêt dans l'affaire T-214/95, Het Vlaamse Gewest /Commission, Rec. 1998, p. II-717.

(138) Comme les financements ont déjà été mis à la disposition de VFAB, la Commission considère que la Suède n'a pas respecté l'interdiction visée à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

7.1.2. **Compatibilité**

7.1.2.1. *L'applicabilité des lignes directrices de 2005 et de 2014 pour le secteur aérien*

(139) L'article 107, paragraphe 3, du TFUE prévoit un certain nombre d'exceptions au principe général établi à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, selon lequel les aides d'État ne sont pas compatibles avec le marché intérieur. L'aide en question peut être appréciée uniquement sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, qui dispose que «les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun» peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

(140) À cet égard, les lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien constituent une base sur laquelle les aides en faveur des aéroports peuvent être jugées compatibles conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

(141) En vertu des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien, si les aides illégales à l'investissement ont été octroyées avant le 4 avril 2014, la Commission appliquera les règles de compatibilité en vigueur à la date de leur octroi.

(142) Conformément aux lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien, la Commission considère que les dispositions de la communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales s'appliquent aux aides à l'investissement illégales mais ne doivent pas s'appliquer aux affaires en cours qui ont trait à des aides au fonctionnement illégales accordées à des aéroports avant le 4 avril 2014. En revanche, elle appliquera les principes énoncés dans les lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien dans toutes les affaires portant sur des aides au fonctionnement (notifications pendantes et aides illégales non notifiées) accordées à des aéroports, même si l'aide a été octroyée avant le 4 avril 2014 et le début de la période de transition.

(143) La Commission a déjà conclu aux considérants 136 à 138 que les apports effectués par les actionnaires constituent une aide d'État illégale accordée avant le 4 avril 2014.

7.1.2.2. *Distinction entre aide à l'investissement et aide au fonctionnement*

(144) En vertu des dispositions des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien visées ci-dessus, la Commission doit déterminer si la mesure en cause constitue une aide illégale à l'investissement ou une aide illégale au fonctionnement.

(145) Conformément au point 25 (18) des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien, les aides à l'investissement se définissent comme des «aides destinées à financer les immobilisations et, en particulier, le "déficit de financement des coûts du capital"». En outre, conformément au point 25 (18) de ces lignes directrices, les aides à l'investissement peuvent se référer soit à un montant fixe (couvrant les coûts d'investissement initiaux), soit à des versements par tranches périodiques (couvrant les coûts du capital, qu'il s'agisse de dépréciations annuelles ou de coûts de financement).

(146) Les aides au fonctionnement, d'autre part, concernent la couverture de la totalité ou d'une partie des coûts d'exploitation d'un aéroport, définis comme «les coûts sous-jacents d'un aéroport relatifs à la fourniture de services aéroportuaires. Ces coûts comprennent plusieurs catégories de coûts, parmi lesquelles les frais de personnel, les coûts des services externalisés, des communications et de la gestion des déchets, le coût énergétique, les coûts de maintenance, les frais de location et les frais administratifs, mais excluent les coûts du capital, les aides à la commercialisation ou toute autre incitation accordée aux compagnies aériennes par l'aéroport, ainsi que les coûts liés aux activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique.»

(147) À la lumière de ces définitions, on peut considérer que les apports des actionnaires qui ont été utilisés pour couvrir de manière continue les pertes d'exploitation de VFAB ont le caractère d'aides au fonctionnement en faveur de VFAB.

7.1.2.3. *Compatibilité de l'aide au fonctionnement en vertu des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien*

(148) La section 5.1. des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien énonce les principes que la Commission appliquera pour évaluer la compatibilité de l'aide au fonctionnement avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE. En vertu du point 172 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien, la Commission appliquera notamment ces principes dans toutes les affaires portant sur des aides au fonctionnement, y compris les notifications pendantes et les aides illégales non notifiées.

(149) Conformément au point 137 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien, les aides au fonctionnement illégales octroyées avant le début de la période de transition (y compris les aides versées avant le 4 avril 2014) peuvent être déclarées compatibles pour la totalité des coûts d'exploitation qui ne sont pas couverts pour autant que les conditions suivantes soient remplies.

(150) Contribution à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini (points 113 et 114 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien). Cette condition est remplie entre autres si les aides améliorent la mobilité des citoyens de l'Union et la connectivité des régions grâce à la mise en place de points d'accès pour les vols intra-Union ou si elles facilitent le développement régional. Néanmoins, la multiplication d'aéroports non rentables ne contribue pas à un objectif d'intérêt commun.

(151) Nécessité de l'intervention de l'État (points 116 à 118 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien). Les aides devraient cibler les situations dans lesquelles elles peuvent conduire à une amélioration substantielle, que le marché n'est pas en mesure de fournir lui-même. À cet égard, la Commission a observé que la situation à laquelle les aéroports plus petits sont confrontés lorsqu'ils développent leurs services et cherchent à attirer des capitaux privés est souvent moins favorable que celle des grands aéroports de l'Union. De ce fait, dans les conditions actuelles du marché, les aéroports plus petits peuvent éprouver des difficultés à assurer le financement de leurs activités en l'absence de capitaux publics.

(152) En conséquence, la Commission considère, dans les conditions actuelles du marché, que:

— les aéroports accueillant jusqu'à 200 000 passagers par an pourraient ne pas être en mesure de supporter une part importante de leurs coûts d'exploitation;

— les aéroports accueillant entre 200 000 et 700 000 passagers par an pourraient ne pas être en mesure de supporter une part substantielle de leurs coûts d'exploitation;

— les aéroports accueillant entre 700 000 et 1 000 000 de passagers par an doivent généralement être à même de supporter une plus large part de leurs coûts d'exploitation; et

— les aéroports accueillant entre 1 000 000 et 3 000 000 de passagers par an doivent généralement être à même de supporter la majeure partie de leurs coûts d'exploitation.

(153) Caractère approprié de l'aide en tant qu'instrument d'intervention (point 120 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien). Les États membres doivent démontrer que l'aide est appropriée pour atteindre l'objectif poursuivi ou résoudre les problèmes ciblés. Une aide ne sera pas jugée compatible avec le marché intérieur si d'autres instruments d'intervention ou d'aide entraînant moins de distorsions permettent d'atteindre le même objectif.

(154) Existence d'un effet d'incitation (point 124 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien). Cette condition est remplie s'il est probable qu'en l'absence d'une aide au fonctionnement, et compte tenu de la présence possible d'une aide à l'investissement et du niveau de trafic, le niveau d'activité économique de l'aéroport concerné serait sensiblement réduit.

(155) Proportionnalité du montant de l'aide, c'est-à-dire limitation de l'aide au minimum nécessaire (point 125 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien). Pour être proportionnées, les aides au fonctionnement consenties aux aéroports doivent être limitées au minimum nécessaire pour que l'activité visée puisse être mise en œuvre.

(156) Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges (point 131 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien). Pour apprécier la compatibilité des aides au fonctionnement, la Commission tiendra compte des distorsions de concurrence et des effets sur les échanges. Lorsqu'un aéroport est situé dans la même zone d'attraction qu'un autre aéroport disposant de capacités inutilisées, le plan d'exploitation doit indiquer, sur la base de prévisions valables du trafic de passagers et de fret, l'incidence probable sur le trafic de l'autre aéroport situé dans cette zone d'attraction.

7.1.2.4. *Évaluation de la compatibilité de la mesure n° 1*

Contribution à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini

(157) L'aide au fonctionnement consentie à VFAB a contribué à maintenir l'aéroport en service et à permettre à ce dernier d'assurer des liaisons aériennes régulières tant nationales qu'internationales.

(158) Västerås est la cinquième ville la plus peuplée de Suède. Elle est située dans la région centrale de la Suède, une zone économiquement prospère et à forte densité de population. Dès 1999, 450 000 habitants, soit environ 5,5 % de la population totale du pays, résidaient à 45 minutes de trajet de l'aéroport. La zone d'attraction de l'aéroport, définie comme un périmètre situé à une heure de temps de trajet, comptait 1 000 000 d'habitants. Selon les estimations réalisées en 2000 par les autorités suédoises du trafic aérien, quelque 59 % des passagers voyageant au départ d'aéroports situés dans la région centrale de la Suède (Mälardalsregionen) résidaient dans cette zone.

(159) Cependant, les aéroports les plus proches sont situés à plus de 100 kilomètres ou à plus d'une heure de voiture (à l'exception de Bromma qui est situé à 59 minutes en voiture). En proposant des vols nationaux (du moins jusqu'en 2006) et des destinations au sein de l'UE (Oslo, Copenhague et Londres, par exemple), l'aéroport a donc contribué à renforcer la mobilité des citoyens de l'UE et a augmenté l'accessibilité en établissant des points d'accès pour les vols intra-Union au cœur d'une région à forte densité de population. Ces points d'accès complétaient l'offre d'autres aéroports situés à la lisière de la zone d'attraction (Bromma et Arlanda) dans la mesure où ils proposaient des liaisons aériennes au sein d'un périmètre intéressant pour les voyageurs sur la base d'un modèle d'exploitation (fondé sur l'utilisation de transporteurs à bas prix) différent de celui appliqué par Bromma et Arlanda. La Commission observe également que l'aéroport de Västerås a, selon les estimations de la ville de Västerås, contribué de manière directe ou indirecte au maintien de quelque 180 emplois à Västerås.

(160) La Commission conclut que l'aide au fonctionnement a permis de renforcer l'accessibilité entre la région de Västerås, d'autres parties de la Suède et l'UE, et que cette aide a contribué à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini.

Nécessité d'une intervention de l'État

(161) Comme énoncé au point 118 des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien, la Commission considère que, dans les conditions actuelles du marché, la nécessité d'un financement public des coûts d'exploitation variera, eu égard au niveau élevé des coûts fixes, selon la taille de l'aéroport. Elle sera en principe plus importante, proportionnellement, pour les aéroports plus petits. La Commission considère que, dans les conditions actuelles du marché, la viabilité financière respective des aéroports peut être déterminée en fonction de leur taille. La Commission considère donc que les aéroports accueillant jusqu'à 200 000 passagers par an pourraient ne pas être en mesure de supporter une part importante de leurs coûts d'exploitation et que les aéroports accueillant entre 200 000 et 700 000 passagers par an pourraient ne pas être en mesure de supporter une part substantielle de leurs coûts d'exploitation.

(162) Comme mentionné au considérant 20 ci-dessus, VFAB n'a pas été en mesure de couvrir ses coûts d'exploitation à tout le moins depuis 1999 et pendant toute la période soumise à examen.

(163) La Commission note qu'au cours de la période couverte par la procédure d'examen, le nombre de passagers a été inférieur à 200 000 unités par an, à l'exception des années 2004 (242 376 passagers) et 2005 (221 422 passagers), au cours desquelles ce nombre est resté toutefois inférieur à 300 000 unités.

(164) La Commission constate que VFAB n'était pas en mesure de supporter une part importante, ou du moins substantielle, de ses coûts d'exploitation et que, dès lors, une intervention de l'État était nécessaire.

Caractère approprié de la mesure d'aide

(165) Dans le cas d'espèce, l'activité de l'aéroport de Västerås était compromise par l'incapacité de ce dernier à couvrir ses coûts d'exploitation.

(166) Eu égard à la nature du problème, la Commission considère qu'aucune autre mesure d'intervention n'aurait permis à l'aéroport de poursuivre son activité. L'aide au fonctionnement se limitait à l'étendue des pertes d'exploitation non couvertes et était restreinte au minimum nécessaire dans la mesure où elle ne compensait que des pertes réellement encourues. La compensation des pertes est dès lors limitée au minimum nécessaire et ne procure aucun bénéfice.

(167) Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que la mesure était appropriée au regard de l'objectif d'intérêt commun visé.

Effet d'incitation

(168) L'aide au fonctionnement accordée par le passé a permis de maintenir l'aéroport en activité. Sans cette aide, l'aéroport aurait dû fermer et n'aurait pas été en mesure de contribuer à l'accessibilité de la région. Le montant de l'aide a été limité à l'étendue des pertes d'exploitation réelles, dans la mesure où l'aide n'a compensé que les pertes d'exploitation non couvertes.

(169) Au vu de ce qui précède, la Commission considère que la mesure d'aide en cause comportait un effet d'incitation.

Proportionnalité de l'aide (limitation de l'aide au minimum nécessaire)

(170) Les aides au fonctionnement doivent être limitées au minimum nécessaire pour que l'activité visée puisse être mise en œuvre.

(171) Dans le cas d'espèce, le montant de l'aide n'a jamais excédé l'étendue des pertes d'exploitation non couvertes. Aussi la Commission considère-t-elle que l'aide au fonctionnement était proportionnée et limitée au minimum nécessaire pour que l'aide visée puisse être mise en œuvre.

Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges

(172) La Commission constate qu'il n'y a qu'un seul aéroport situé dans la zone d'attraction de l'aéroport de Västerås telle que définie au point 25 (12) des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien. En outre, l'aéroport d'Arlanda est situé juste à l'extérieur de la zone d'attraction.

(173) Cependant, concernant l'aéroport de Bromma, la Commission observe dans un premier temps qu'il se trouve à la lisière même de la zone d'attraction de l'aéroport de Västerås (à 59 minutes en voiture), ce qui réduit selon toute probabilité les effets négatifs potentiels de l'aide.

(174) Ensuite, la Commission constate que les modèles d'exploitation des aéroports de Västerås et de Bromma sont très différents. Au cours de la période examinée, Västerås a manifestement privilégié les transporteurs à bas prix en développant ses relations avec Ryanair, délaissant petit à petit les vols intérieurs. Le profil de Bromma, en revanche, repose sur des vols intérieurs desservant la zone centrale autour de Stockholm et sur un certain nombre de vols internationaux (vers des destinations telles que Bruxelles ou Helsinki) exploités par des compagnies traditionnelles, et le développement de Bromma (exprimé en nombre de passagers) a été particulièrement soutenu au cours de la période couverte par l'examen, passant de 981 256 passagers en 2000 à 2 037 382 passagers en 2010 ([31]). En outre, en ce qui concerne Arlanda, la Commission constate que l'aéroport est situé à l'extérieur de la zone d'attraction présumée de l'aéroport de Västerås, ce qui réduit les effets négatifs potentiels de l'aide. En tout état de cause, dans le cas d'Arlanda, ces effets négatifs sont en outre encore moins probables du fait que l'aéroport poursuit également un modèle d'exploitation sensiblement différent de celui de Västerås. En effet, Arlanda, qui constitue le principal aéroport de la région de la capitale, propose un grand nombre de destinations nationales et internationales desservies par des compagnies traditionnelles. Enfin, en raison du faible volume de trafic à l'aéroport de Västerås, il est très peu probable que l'aide ait eu un effet significatif sur les activités d'Arlanda, qui est le plus grand aéroport suédois ([32]).

(175) Il est dès lors très peu probable que l'aide accordée à l'aéroport de Västerås ait donné lieu à une multiplication inutile des activités ou ait détourné des activités au détriment de Bromma ou d'Arlanda.

(176) Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que les effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges sont limités.

Conclusion

(177) La Commission constate que l'aide au fonctionnement octroyée à VFAB par le biais des apports effectués par les actionnaires entre 2003 et 2010 (mesure n° 1) est compatible avec le marché intérieur.

7.2. MESURE N° 2: LE LOYER PRÉTENDUMENT RÉDUIT VERSÉ PAR VFAB À VÄSTERÅS FLYGFASTIGHETER AB EN VUE DE L'UTILISATION DE L'INFRASTRUCTURE AÉROPORTUAIRE

(178) Dans la décision d'ouverture ([33]), la Commission a déclaré que certains éléments laissaient supposer que le loyer était inférieur au niveau du marché. Cette constatation se fondait essentiellement sur les déclarations en la matière effectuées par la ville de Västerås dans un document interne. La Commission a en conséquence invité les autorités suédoises à se prononcer sur ces éléments ainsi que sur le niveau de loyer estimé sur le marché. Sur la base des éléments disponibles, la Commission a néanmoins conclu à titre préliminaire que le loyer procurait un avantage à VFAB.

(179) La Suède et VFAB ont contesté le fait que le loyer ait été fixé en deçà du niveau du marché à un quelconque moment entre 2003 et 2010. En réponse à la demande de clarifications formulée dans la décision d'ouverture, elles ont fait valoir que la déclaration figurant dans un document rédigé à l'intention du conseil municipal de Västerås, auquel la décision d'ouverture se réfère, et laissant entendre que le niveau du loyer serait inférieur à celui du marché, ne repose sur aucun chiffre ni explication concrète et qu'il s'agit de propos non fondés. Aussi la Suède et VFAB ne sont-elles pas en mesure de se prononcer sur le fond. Elles font valoir au contraire qu'il y a lieu de procéder à une évaluation du niveau de loyer sur le marché en tenant compte du fait que les biens immobiliers en cause, conformément à la réglementation applicable en matière d'aménagement du territoire, ne peuvent être affectés qu'à des activités aéroportuaires et qu'étant donné la très faible rentabilité de ces activités, le loyer actuel s'avérerait conforme au marché. En outre, le contrat de location prévoit un ajustement du loyer en cas de nouveaux investissements.

([31]) *Source:* www.transportstyrelsen.se
([32]) À titre d'illustration, l'aéroport d'Arlanda a enregistré 18 263 926 passagers en 2000 et 16 948 127 en 2010 (*source:* www.transportstyrelsen.se).
([33]) Voir les points 62 et 62 de la décision d'ouverture.

(180) En tout état de cause, la Suède et VFAB soutiennent que le loyer est fixé librement par VFAB sur la base de considérations purement commerciales et que la Commission n'a pas démontré que la décision relative à la fixation du loyer applicable pour VFAB était imputable à l'État.

(181) À cet égard, la Commission prend note des arguments avancés par la Suède et VFAB selon lesquels la rentabilité faible (voire négative) des activités aéroportuaires à Västerås a un effet sur le niveau de loyer susceptible d'être appliqué.

(182) Aucun tiers n'a formulé d'observation sur ce point. L'examen formel n'a pas produit d'informations étayant le fait que le loyer versé par VFAB soit inférieur au loyer qu'un propriétaire privé aurait pu imposer dans des circonstances comparables. Les propos auxquels se réfère la décision d'ouverture n'ont dès lors pas été étayés par de nouveaux éléments. Dans ces circonstances, la Commission estime qu'aucun élément probant ne permet de corroborer les indications préliminaires laissant supposer l'existence d'un avantage en faveur de VFAB. La Commission ne peut conclure à l'octroi d'une aide d'État sur la base d'allégations non fondées.

(183) En conséquence, la Commission considère que la mesure n° 2, à savoir le loyer versé par VFAB à Västerås Flygfastigheter AB en vue de l'utilisation de l'infrastructure aéroportuaire, ne constitue pas une aide d'État.

7.3. MESURE N° 3: L'AIDE AU FONCTIONNEMENT VERSÉE ENTRE 2001 ET 2010 AU TITRE DU RÉGIME D'AIDE EN FAVEUR DES AÉROPORTS LOCAUX

(184) Les autorités suédoises ont apporté des éclaircissements concernant l'aide fournie par l'État au titre du régime d'aide en faveur des aéroports locaux au cours de la période couverte par l'examen, soit entre 2001 et 2010. Ce régime d'aide a ensuite été modifié en 2011 ([34]).

(185) Bien que la base juridique de ce régime d'aide ait évolué quelque peu au cours de la période concernée, les caractéristiques fondamentales en sont restées identiques. Depuis 2007, la base juridique régissant l'aide en question est le règlement suédois (2006:1577) concernant l'aide au fonctionnement en faveur d'aéroports non détenus par l'État. En 2005, le budget total alloué à cette aide s'élevait à 103 000 000 SEK, budget dont ont bénéficié 22 aéroports suédois. Au cours de la période pendant laquelle l'État, par l'intermédiaire de LFH Holding, détenait 40 % des parts de VFAB, l'aide au fonctionnement a été réduite en conséquence de 40 %.

(186) Ce régime d'aide avait pour objectif de promouvoir le développement régional et l'interconnectivité interrégionale, sous la responsabilité générale des autorités chargées du réseau de transport national et de l'infrastructure du transport aérien en particulier.

(187) Étaient éligibles en vue de l'octroi de cette aide tous les aéroports présentant un trafic aérien régulier, indépendamment de leur forme de propriété (néanmoins, lors de l'évaluation des besoins en matière d'aide, il convenait de tenir compte des objectifs de développement régional, mesurés en fonction de la distance avec les trois grands aéroports nationaux). Cependant, un aéroport n'était plus éligible en vue de l'octroi de l'aide dès lors qu'il atteignait un niveau de trafic (fixé généralement à 300 000 passagers par an) à partir duquel il était considéré comme présentant de bonnes perspectives de rentabilité. Depuis le 1er janvier 2007, les critères d'éligibilité ont été restreints davantage encore lorsque ce régime d'aide a exclu les aéroports au départ desquels Stockholm pouvait être atteinte en deux heures maximum par transport public terrestre.

(188) Quant à l'intensité de l'aide, le soutien accordé à un aéroport donné ne pouvait dépasser le montant des pertes d'exploitation de l'aéroport en question. La Suède a en outre précisé que l'intention de départ était que l'aide couvre en moyenne 75 % des pertes d'exploitation mais que, dans la pratique, l'aide dépassait rarement une moyenne de 50 %.

(189) L'aéroport de Västerås a bénéficié de ce régime d'aide pour la dernière fois en 2006.

7.3.1. **Existence d'une aide**

(190) La Suède reconnaît que ce régime d'aide constitue une aide d'État. Comme dans la décision d'ouverture, la Commission constate que les critères énoncés à l'article 107 du TFUE sont réunis.

(191) Le régime d'aide est manifestement financé par des ressources d'État dans la mesure où il a été financé pour l'essentiel sur le budget général et, dans une moindre mesure, sur le budget de Luftfartsverket, qui est une agence gouvernementale centrale créée par voie législative. Cette aide est également imputable à l'État dans la mesure où ce régime d'aide a été administré successivement par Luftfartsverket (de 1999 à 2005), par Luftfartsstyrelsen (de 2005 à 2010) et par le successeur de cette dernière, Trafikverket, c'est-à-dire l'administration suédoise des transports (à partir de 2010), autant d'autorités publiques instituées et régies par voie législative.

([34]) La présente décision porte sur le régime d'aide en cause jusqu'en 2010.

(192) Ce régime procure manifestement un avantage à ses bénéficiaires dans la mesure où ceux-ci sont libérés de pertes d'exploitation qu'ils auraient dû, sinon, supporter au cours de leur activité économique. L'aide, fournie sous la forme de subventions, n'est pas accordée par l'État dans la perspective d'obtenir un retour sur les fonds alloués. Cet avantage est sélectif puisqu'il n'est accordé qu'aux aéroports qui ne sont pas la propriété du gouvernement central et qui satisfont aux critères d'éligibilité. Enfin, cet avantage est susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre les États membres dans la mesure où il existe une concurrence entre les aéroports au sein de l'Union.

7.3.2. **Légalité de l'aide**

(193) En application de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les États membres sont tenus de notifier les projets tendant à instituer ou à modifier des aides et ne peuvent mettre ces projets à exécution avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.

(194) Comme les financements ont déjà été octroyés, la Commission considère que la Suède n'a pas respecté l'interdiction visée à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. En conséquence, le régime d'aide est illégal compte tenu du fait qu'il n'a pas été notifié à la Commission.

7.3.3. **Compatibilité de l'aide**

(195) Comme exposé aux considérants 137 à 141, les dispositions des lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien s'appliquent aux affaires en cours qui ont trait à des aides au fonctionnement illégales accordées à des aéroports avant le 4 avril 2014.

(196) Ce régime d'aide constitue une aide au fonctionnement conformément aux principes énoncés dans les lignes directrices en ce sens qu'il vise précisément à compenser le déficit de financement des coûts d'exploitation des aéroports, c'est-à-dire la différence entre les recettes et les coûts d'exploitation des aéroports ([35]).

(197) Le régime d'aide couvert par le présent examen formel a été également mis en place avant le 4 avril 2014.

(198) La Commission évaluera en conséquence la compatibilité de la mesure n° 3 au regard des dispositions en matière de compatibilité figurant dans les lignes directrices de 2014 pour le secteur aérien et relatives à l'aide au fonctionnement, tel qu'exposé en détail aux considérants 147 à 154.

7.3.3.1. *Contribution à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini*

(199) Ce régime d'aide avait pour objectif de promouvoir le développement régional et l'interconnectivité interrégionale, sous la responsabilité générale des autorités chargées du réseau de transport national et de l'infrastructure du transport aérien en particulier.

(200) Le régime d'aide limitait au minimum le risque de multiplication en ciblant de petits aéroports situés dans des zones à faible connectivité. En outre, il excluait spécifiquement les aéroports situés à proximité des plus grands aéroports du pays (Arlanda, Landvetter et Sturup).

(201) La taille du pays, la faible densité de population et les conditions de circulation souvent difficiles atténuent également le risque de multiplication dans les rares cas où deux aéroports bénéficiaires de l'aide sont éventuellement situés à des distances plus rapprochées que celles données à titre indicatif au point 136 des lignes directrices. La Commission conclut dès lors que le régime d'aide a contribué à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini.

7.3.3.2. *Nécessité d'une intervention de l'État*

(202) Comme exposé ci-dessus, les aéroports ne sont plus éligibles au titre du régime d'aide dès lors qu'ils sont considérés comme présentant des perspectives raisonnables de rentabilité, dont le seuil est généralement fixé à quelque 300 000 passagers par an. Il s'agit d'une approche prudente garantissant que l'aide n'est accordée que lorsque l'intervention de l'État est indispensable pour garantir l'exploitation de l'aéroport.

(203) La Commission considère en effet que, dans les conditions de marché actuelles, les aéroports accueillant jusqu'à 200 000 passagers par an pourraient ne pas être en mesure de supporter une part importante de leurs coûts d'exploitation et que les aéroports accueillant entre 200 000 et 700 000 passagers par an pourraient ne pas être en mesure de supporter une part substantielle de leurs coûts d'exploitation.

(204) En appliquant ces catégories aux aéroports couverts par le régime d'aide, la Commission observe ce qui suit.

([35]) Tel que défini au point 21 des lignes directrices.

(205) La vaste majorité des aéroports ayant bénéficié de la mesure n° 3 sont de très petite taille. En effet, sur les 29 aéroports ayant reçu une aide entre 1999 et 2007, 24 comptaient — au maximum — moins de 200 000 passagers par an. Parmi ces aéroports, 21 comptaient moins de 100 000 passagers par an et 16 moins de 50 000 passagers par an.

(206) Au cours cette période, seuls trois aéroports (Kristianstad, Västerås et Växjö) ont enregistré, au meilleur de leurs résultats, plus de 200 000 passagers, les chiffres demeurant toutefois sous la barre des 300 000 passagers. Cependant, au plus bas de leurs résultats, ces aéroports ont enregistré, respectivement, 62 639, 107 565 et 154 755 passagers. Comme mentionné ci-dessus, Västerås n'a pas bénéficié d'une aide au titre de la mesure n° 3 après 2006.

(207) Parmi les deux autres aéroports restants, les chiffres les plus importants ont été enregistrés durant cette période par Skavsta (avec un maximum de 1 994 512 passagers et un minimum de 240 233). Cependant, cet aéroport n'a plus bénéficié de l'aide après 2004, lorsqu'il a dépassé pour la première fois la barre du million de passagers ([36]). L'aéroport de la ville de Göteborg (avec un maximum de 743 892 passagers et un minimum de 2 972) n'a bénéficié de l'aide qu'en 2003 (304 095 passagers) et 2004 (433 935 passagers) ([37]).

(208) Au vu de ce qui précède, la Commission considère que l'aide octroyée au titre du régime d'aide en faveur des aéroports locaux a été accordée lorsque cela s'avérait nécessaire pour garantir la réalisation de l'objectif d'intérêt commun visé.

7.3.3.3. *Caractère approprié de l'aide (point 120 des lignes directrices)*

(209) L'aide au fonctionnement constitue l'instrument approprié pour résoudre les problèmes des aéroports concernés par le régime d'aide, à savoir leur incapacité à financer leurs activités.

7.3.3.4. *Existence d'un effet d'incitation (point 124 des lignes directrices)*

(210) Comme exposé ci-dessus, compte tenu du niveau du trafic et des critères d'éligibilité appliqués dans le régime d'aide, il est très peu probable que les aéroports concernés par ce régime d'aide eussent été en mesure de financer leurs activités par eux-mêmes et de maintenir le niveau d'activité souhaité sans l'octroi de l'aide en cause. Le régime d'aide comporte dès lors un effet d'incitation.

7.3.3.5. *Proportionnalité (point 125 des lignes directrices)*

(211) L'aide a été limitée au minimum nécessaire dans la mesure où elle n'a jamais excédé le déficit de financement des coûts d'exploitation (et a rarement dépassé, en moyenne, 75 % de ce déficit).

7.3.3.6. *Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence (point 131 des lignes directrices)*

(212) Les aéroports concernés par la mesure n° 3 sont généralement des aéroports de (très) petite taille, répartis dans tout le pays et caractérisés par des zones d'attraction qui, au regard des normes continentales européennes, apparaissent comme étendues.

(213) Comme exposé ci-dessus, les principes régissant ce régime d'aide ont exclu les aéroports situés à proximité des plus grands aéroports du pays (Arlanda à Stockholm, Landvetter à Göteborg et Sturup près de Malmö), réduisant de la sorte les chevauchements potentiels.

(214) Bien que, dans quelques rares cas, certains aéroports bénéficiant du régime d'aide aient pu se trouver à des distances inférieures à celles mentionnées à titre indicatif au point 136, la Commission rappelle que ces aéroports sont de très petite taille et qu'il est probable que la distorsion de la concurrence soit pour le moins limitée.

7.3.4. **Conclusion**

(215) Pour les motifs exposés ci-dessus, la Commission considère que l'aide octroyée de 2000 à 2010 au titre du régime d'aide en faveur des aéroports locaux était compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

7.4. AIDE PRÉSUMÉE EN FAVEUR DE RYANAIR ET D'AMS

7.4.1. **Existence d'une aide**

7.4.1.1. *Activité économique et notion d'entreprise*

(216) En fournissant des services de transport aérien, les compagnies aériennes exercent une activité économique et constituent dès lors une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. En conséquence, il convient d'examiner si les accords conclus entre les compagnies aériennes et l'aéroport en cause, pour autant qu'ils soient imputables à l'État et entraînent un transfert des ressources d'État, ont procuré à ces compagnies un avantage économique.

([36]) Skavsta est passé de 980 000 passagers en 2003 à 1 350 000 passagers en 2004. *Source:* site web de l'aéroport de Skavsta, http://www.skavsta.se/bulletin/3/kort-om-skavsta-passagerare.asp.

([37]) Les chiffres relatifs au nombre de passagers en 2003 et 2004 sont extraits de http://www.transportstyrelsen.se/Global/Luftfart/Statistik_och_analys/pass2004.pdf.

7.4.1.2. *Ressources d'État et imputabilité à l'État*

(217) La Cour de justice a conclu dans l'arrêt «Stardust Marine» cité ci-dessus que les ressources d'une entreprise de droit privé, dont les parts sont majoritairement détenues par l'État, constituent des ressources d'État.

(218) En ce qui concerne l'imputabilité, la Cour de justice a également conclu dans l'arrêt «Stardust Marine» que le fait que l'État ou une entité publique soit l'actionnaire unique ou majoritaire d'une entreprise ne saurait suffire à établir qu'un transfert de ressources de la part de cette entreprise est imputable à ses actionnaires publics. Selon la Cour de justice, même si l'État était en mesure de contrôler une entreprise publique et d'exercer une influence dominante sur les opérations de celle-ci, l'exercice effectif de ce contrôle dans un cas concret ne saurait être automatiquement présumé, étant donné qu'une entreprise publique peut agir avec plus ou moins d'indépendance, en fonction du degré d'autonomie qui lui est laissé par l'État.

(219) Selon la Cour de justice, les indices sur la base desquels l'imputabilité peut être déduite sont:

a) le fait que l'entreprise en question ne puisse prendre la décision contestée sans tenir compte des exigences des pouvoirs publics;

b) le fait que l'entreprise doive tenir compte des directives émanant des pouvoirs publics;

c) l'intégration de l'entreprise publique dans les structures de l'administration publique;

d) la nature des activités de l'entreprise publique et l'exercice de celles-ci sur le marché dans des conditions normales de concurrence avec des opérateurs privés;

e) le statut juridique de l'entreprise;

f) l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques sur la gestion de l'entreprise; et

g) tout autre indice indiquant, dans le cas concret, une implication des autorités publiques ou l'improbabilité d'une absence d'implication dans l'adoption d'une mesure, eu égard également à l'ampleur de celle-ci, à son contenu ou aux conditions qu'elle comporte.

7.4.1.3. *Ressources d'État*

(220) Durant toute la période soumise à la présente décision, VFAB était détenue à 100 % par l'État, soit intégralement par la ville de Västerås, soit conjointement par la ville de Västerås et LFV Holding, une filiale de Luftfartsverket, un organisme public. L'État, compte tenu de son statut d'actionnaire unique de VFAB et du fait qu'il en nomme le conseil d'administration, peut être considéré comme exerçant une influence complète sur VFAB et comme contrôlant les ressources de cette dernière. Aussi tout avantage octroyé par l'intermédiaire des ressources de VFAB est-il consenti au moyen des ressources d'État.

7.4.1.4. *Imputabilité*

(221) La Commission constate pour commencer que, selon les statuts de VFAB, l'objet de l'entreprise est de satisfaire aux besoins de la région en matière de transport aérien conformément aux dispositions de la législation publique, lesquelles s'appliquent aux activités des administrations locales. L'objectif général de l'entreprise renvoie donc aux objectifs d'intérêt général que poursuivent traditionnellement les autorités publiques et aux dispositions juridiques spécifiques applicables aux administrations locales. En outre, le conseil d'administration de VFAB ([38]) est nommé par la ville de Västerås (conjointement avec LFV Holding lorsque cette dernière était actionnaire).

(222) De plus, la décision de mandater le directeur général de VFAB pour conclure l'accord originel de 2001 avec Ryanair a été approuvée par le conseil d'administration constitué des membres ordinaires nommés par la ville de Västerås ([39]).

(223) Les statuts exigent en outre que l'entreprise soumette à l'examen du conseil municipal toutes les décisions opérationnelles importantes.

(224) Il ressort clairement des documents présentés au cours de la procédure formelle d'examen que la ville de Västerås a été associée directement aux principales décisions commerciales. Les pièces montrent donc qu'en 2006, alors que l'accord de compensation des coûts conclus avec LFV Holding arrivait à échéance, le conseil municipal a

([38]) Voir notamment. http://www.Västerås.se/politikdemokrati/stadensorganisation/bolag/Sidor/bolag.aspx
([39]) Compte rendu de la réunion du conseil d'administration de VFAB du 18 octobre 2000.

débattu de la future stratégie commerciale à adopter pour VFAB et a pris une décision explicite concernant la stratégie commerciale que l'entreprise devait poursuivre jusqu'en 2011. L'autorité publique a donc été directement associée à la conception de la stratégie commerciale de l'exploitant aéroportuaire et il convient dès lors de considérer que celle-ci a été impliquée dans les décisions prises par ce dernier en ce qui concerne la mise en œuvre de cette stratégie.

(225) Il ressort de ces éléments que l'État doit être considéré comme ayant pris part aux décisions commerciales de VFAB, une société qui ne peut concevoir sa stratégie commerciale sans tenir compte des directives formelles ou informelles émanant de l'autorité publique. En conséquence, la Commission, qui constate que la Suède n'a pas contesté l'imputabilité, considère que les accords commerciaux que VFAB a conclus avec Ryanair et AMS au titre des mesures n[os] 4 et 5 sont imputables à l'État.

7.4.1.5. *Avantage économique*

(226) Afin d'estimer si un accord conclu par un aéroport public et une compagnie aérienne confère un avantage économique à cette dernière, il convient d'examiner si ledit accord est conforme au principe de l'investisseur en économie de marché. En appliquant le critère de l'investisseur en économie de marché à un accord conclu par un aéroport et une compagnie aérienne, il est nécessaire d'examiner si, au moment de la conclusion du contrat, un investisseur avisé dans une économie de marché serait parti du principe que le contrat concerné entraînerait un bénéfice plus élevé que celui possible dans toute autre situation. Ce bénéfice supérieur est calculé sur la base de la différence entre les recettes marginales censées découler du contrat (c'est-à-dire la différence entre les recettes générées en cas de conclusion du contrat et les recettes générées en l'absence de contrat) et les coûts marginaux censés découler du contrat (c'est-à-dire la différence entre les coûts occasionnés en cas de conclusion du contrat et les coûts occasionnés en l'absence de contrat). Le flux de trésorerie résultant doit être réduit en appliquant un taux d'actualisation approprié. Lors de l'évaluation des accords conclus par l'aéroport et la compagnie aérienne, la Commission doit également prendre en compte la mesure dans laquelle lesdits accords peuvent être considérés comme s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie globale de l'aéroport censée amener celui-ci à la rentabilité, tout au moins à long terme (point 66 des lignes directrices).

(227) Dans cette analyse, la totalité des recettes et des coûts marginaux pertinents liés à la transaction doivent être pris en considération. Les différents éléments (réductions sur les redevances aéroportuaires, subventions à la commercialisation, autres mesures d'incitation financière) ne peuvent être évalués séparément. En effet, comme énoncé dans l'arrêt «Charleroi»: «(…) il est nécessaire, dans le cadre de l'application du critère de l'investisseur privé, d'envisager la transaction commerciale dans son ensemble en vue de vérifier si l'entité étatique et l'entité contrôlée par celle-ci, prises ensemble, se sont comportées comme des opérateurs rationnels en économie de marché. En effet, la Commission a l'obligation de tenir compte, dans l'évaluation des mesures litigieuses, de tous les éléments pertinents et de leur contexte […].»

(228) Les recettes marginales attendues doivent en particulier comprendre les recettes provenant des redevances aéroportuaires, compte tenu des réductions et de l'augmentation du trafic escomptée à la suite de l'accord, ainsi que les recettes non liées à l'aviation censées être générées par l'augmentation du trafic. Les coûts marginaux escomptés doivent comprendre tout particulièrement l'ensemble des coûts marginaux d'exploitation et d'investissement qui n'auraient pas été exposés en l'absence d'accord, ainsi que les coûts engagés pour les subventions à la commercialisation et d'autres mesures d'incitation financière.

(229) La Commission constate également dans ce contexte que la différenciation des prix (y compris le soutien à la commercialisation et d'autres mesures d'incitation) constitue une pratique commerciale courante. De telles politiques de tarification différenciée doivent toutefois être commercialement justifiées.

Application du principe de l'investisseur en économie de marché aux accords en cause, notamment à l'accord conclu avec Ryanair

(230) Aux fins de l'application du principe de l'investisseur en économie de marché dans le cas d'espèce, il y a lieu tout d'abord d'examiner les questions suivantes:

a) convient-il de prendre en compte l'accord de commercialisation et les accords relatifs aux redevances aéroportuaires de manière conjointe aux fins de l'application du principe de l'investisseur en économie de marché ou, comme l'ont fait valoir Ryanair et AMS, de manière séparée?

b) est-il pertinent de comparer les accords objet du présent examen formel aux redevances aéroportuaires en vigueur dans d'autres aéroports aux fins de l'application du principe de l'investisseur en économie de marché?

(231) La Commission répondra dans un premier temps à ces deux questions et appliquera ensuite le principe de l'investisseur en économie de marché aux mesures n[os] 4 et 5.

Évaluation conjointe des accords de commercialisation et des accords relatifs aux redevances aéroportuaires

(232) La Commission est d'avis que les deux types de mesures objet de l'examen formel concernant cette affaire, à savoir l'accord sur les services aéroportuaires et les accords de commercialisation, doivent être évalués conjointement comme une seule mesure. Cette approche concerne, d'une part, l'accord sur les services aéroportuaires signé par VFAB et Ryanair et, d'autre part, les accords de commercialisation conclus entre VFAB et Ryanair, et entre VFAB et AMS. Ryanair ne conteste pas le fait que le contrat de commercialisation conclu directement par Ryanair et VFAB doive être évalué en même temps que l'accord sur les redevances aéroportuaires. En effet, ce sont ces deux accords qui, ensemble, régissent les relations commerciales entre VFAB et Ryanair. De l'avis de la Commission, il en va de même pour l'accord de commercialisation conclu avec AMS, pour les motifs énoncés ci-dessous.

(233) Plusieurs éléments indiquent que ces contrats doivent être évalués comme une seule mesure étant donné qu'ils ont été conclus dans le cadre d'une transaction unique.

(234) Premièrement, AMS est une filiale à 100 % de Ryanair. Le contrat de commercialisation a été signé pour le compte d'AMS par Edward Wilson qui, à l'époque, était à la fois directeur chez AMS et Ryanair. Aux fins de l'application des dispositions relatives aux aides d'État, AMS et Ryanair sont considérées comme une seule entreprise, en ce sens qu'AMS agit en qualité d'intermédiaire dans l'intérêt et sous le contrôle de Ryanair. En ce qui concerne les présents accords, cela peut également être déduit du fait que l'accord de commercialisation stipule dans son préambule «[…] www.ryanair.com, le site web de Ryanair, la compagnie irlandaise à bas prix.»

(235) En outre, ces accords de commercialisation, bien qu'établis au nom de VFAB et d'AMS, sont explicitement des lettres d'accompagnement jointes à l'accord de 2005, c'est-à-dire à l'accord sur les redevances aéroportuaires signé le 31 janvier 2005 par VFAB et Ryanair. Cela démontre clairement que les deux parties n'ont pas fait de distinction entre les accords sur les services aéroportuaires et l'accord sur les services de commercialisation mais qu'elles ont considéré ceux-ci comme faisant partie d'un seul et même accord commercial (la Commission constate également que, bien que les deux lettres d'accompagnement datées du 1er août aient été établies au nom de VFAB et d'AMS, elles sont néanmoins signées pour le compte de Ryanair Ltd).

(236) Deuxièmement, l'accord de commercialisation de 2010 conclu avec AMS précise dans sa première partie, intitulée «Objet du contrat», que l'accord est «[…]». Cette formulation établit un lien direct sans équivoque entre cet accord de commercialisation et l'accord de services dans la mesure où l'un n'aurait pas été conclu sans l'autre. L'accord de commercialisation est fondé sur la conclusion de l'accord relatif aux services aéroportuaires et sur les services fournis par Ryanair. En effet, le préambule stipule en outre que VFAB entend cibler les passagers de Ryanair en vue de promouvoir le potentiel touristique et commercial de la région.

(237) Troisièmement, l'accord de commercialisation précise dans son préambule que VFAB a décidé de «promouvoir activement le Västmanland et Västerås en tant que destination de vacances pour les voyageurs aériens internationaux et en tant que centre d'affaires attractif.» Cela indique que la conclusion de l'accord de commercialisation a comme objectif premier et spécifique la promotion particulière de l'aéroport de Västerås (et de la région environnante, le Västmanland) auprès des clients potentiels de Ryanair.

(238) En conclusion, le contrat de commercialisation conclu par VFAB et AMS est donc lié de manière indivisible aux accords relatifs aux services aéroportuaires signés par Ryanair et VFAB. Les considérations ci-dessus démontrent qu'en l'absence de contrat sur les services aéroportuaires, les contrats de commercialisation n'auraient pas été conclus. En effet, le contrat de commercialisation stipule explicitement qu'il est fondé sur la liaison de Ryanair Västerås-Londres, et qu'il envisage essentiellement des services de commercialisation destinés à promouvoir cette ligne.

(239) Pour ces motifs, la Commission estime qu'il convient d'analyser conjointement les accords relatifs aux services aéroportuaires conclus entre VFAB et Ryanair, et les accords de commercialisation des 1er et 17 août 2010, en vue d'établir s'ils constituent ou non des mesures d'aide d'État.

La comparabilité de l'aéroport de Västerås avec d'autres aéroports européens

(240) La Suède et Ryanair ont fait valoir que l'évaluation du respect du principe de l'investisseur en économie de marché doit être réalisée en comparant les clauses et conditions des accords commerciaux conclus entre, d'une part, VFAB et, d'autre part, Ryanair et AMS, aux clauses et conditions figurant dans des accords comparables concernant d'autres aéroports.

(241) Conformément aux nouvelles lignes directrices relatives à l'application du principe de l'investisseur en économie de marché, l'existence d'une aide en faveur d'une compagnie aérienne utilisant un aéroport spécifique peut, en principe, être exclue si le prix facturé pour les services aéroportuaires correspond au prix du marché, ou s'il peut être démontré au moyen d'une analyse ex ante que l'accord entre l'aéroport et la compagnie aérienne entraînera, pour l'aéroport, un apport marginal positif aux recettes. Cependant, en ce qui concerne la première approche (une comparaison sur la base du «prix du marché»), la Commission doute qu'à l'heure actuelle, un point de référence approprié puisse être identifié en vue d'établir un prix du marché véritable pour les services fournis par les aéroports. Elle considère dès lors qu'une analyse ex ante de la rentabilité marginale constitue le critère le plus pertinent pour l'appréciation des accords conclus par les aéroports avec différentes compagnies aériennes.

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

(243) En outre, comme il ressort du cas d'espèce, les pratiques commerciales entre aéroports et compagnies aériennes ne reposent pas toujours exclusivement sur un barème de redevances publié. Ces relations commerciales sont au contraire très divergentes. Elles peuvent comprendre le partage des risques en rapport avec le volume de passagers et toute autre responsabilité commerciale et financière correspondante, des systèmes d'incitations types et l'évolution de la répartition des risques tout au long de la durée des accords. En conséquence, une transaction ne peut être réellement comparée à une autre sur la base d'un prix par rotation ou d'un prix par passager.

(244) Enfin, en supposant qu'il puisse être établi, sur la base d'une analyse comparative valable, que les «prix» pratiqués dans les diverses transactions faisant l'objet de cette évaluation sont équivalents ou supérieurs aux «prix du marché» fixés au moyen d'un échantillon comparatif de transactions, la Commission ne serait pas en mesure, pour autant, de conclure sur cette base que les transactions respectent le critère de l'investisseur en économie de marché s'il ressort qu'au moment de leur réalisation, l'exploitant aéroportuaire attendait de ces transactions qu'elles entraînent des coûts marginaux supérieurs aux recettes marginales. Un investisseur en économie de marché n'aurait donc aucune raison de proposer des biens ou des services au «prix du marché» de référence si l'opération devait se traduire par des pertes accrues.

(245) Dans de telles conditions, la Commission considère que, compte tenu de toutes les informations disponibles, une analyse ex ante de la rentabilité marginale est la meilleure approche pour déterminer si les relations commerciales entre VFAB et Ryanair ont procuré à cette dernière un avantage aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

7.4.1.6. *Évaluation des recettes et des coûts marginaux*

(246) Afin d'apprécier si un accord conclu par un aéroport avec une compagnie aérienne est conforme au principe de l'investisseur en économie de marché, il convient de tenir compte tant des recettes censées découler des activités non aéronautiques en liaison avec l'activité de la compagnie aérienne que des redevances aéroportuaires, nettes de toutes réductions, aides à la commercialisation ou incitations. Il faut également prendre en compte tous les coûts marginaux escomptés supportés par l'aéroport en liaison avec l'activité de la compagnie aérienne dans cet aéroport. Ces coûts marginaux peuvent englober toutes les catégories de dépenses ou d'investissements, telles que l'embauche de personnel supplémentaire, les frais d'équipement et les coûts d'investissement résultant de la présence de la compagnie aérienne dans l'aéroport. Par exemple, si l'aéroport doit développer un terminal ou d'autres installations ou en construire de nouveaux pour répondre essentiellement aux besoins d'une compagnie aérienne donnée, ces coûts devraient être pris en considération lors du calcul des coûts marginaux. En revanche, les coûts que l'aéroport doit de toute façon supporter indépendamment de l'accord conclu avec la compagnie aérienne ne doivent pas être pris en considération aux fins de l'examen du respect du principe de l'investisseur en économie de marché.

(247) En outre, les infrastructures aéroportuaires doivent être ouvertes à toutes les compagnies aériennes et non réservées à une compagnie aérienne spécifique de manière à éviter que l'avantage né d'une aide compatible octroyée à l'exploitant aéroportuaire ne soit transmis à une compagnie aérienne en particulier.

(248) Dans ce contexte, la Commission examinera si les accords conclus entre VFAB et Ryanair, dont les contrats de commercialisation signés avec AMS, entraînent, pour l'aéroport, une rentabilité marginale. Cette évaluation doit être effectuée en tenant compte de la situation de l'aéroport au moment de la conclusion des accords avec Ryanair et de l'évolution prévisible de l'activité à ce moment-là.

(249) En 2001, les capacités de l'aéroport de Västerås ont été largement sous-utilisées. Dans les années 1990, le modèle d'exploitation de l'aéroport reposait sur l'utilisation de compagnies aériennes traditionnelles, essentiellement SAS, qui assuraient des liaisons régulières vers des destinations nationales et quelques destinations internationales, principalement Oslo et Copenhague. Ces destinations attiraient des voyageurs d'affaires de la région de Västerås, lesquels accordaient beaucoup d'importance à la rapidité des liaisons mais étaient, en comparaison, moins sensibles aux niveaux tarifaires. À titre d'exemple, au cours des années 1999 et 2000, SAS assurait 4 liaisons quotidiennes avec Copenhague tandis que Skyways assurait 3 liaisons quotidiennes avec Göteborg et Malmö, et 2 liaisons quotidiennes avec Copenhague.

(250) Ce modèle d'exploitation n'était plus viable au début des années 2000, lorsque l'entreprise est devenue plus soucieuse des coûts, une situation aggravée encore par le recul du trafic aérien qui a suivi les événements terroristes du 11 septembre 2001. Ainsi, SAS a complètement cessé d'exploiter des vols au départ de Västerås en 2002 et Skyways, qui avait repris certaines lignes de SAS, a quitté l'aéroport en 2004. Les compagnies aériennes traditionnelles ont, depuis lors, exercé des activités très limitées à l'aéroport de Västerås, comme l'illustre le tableau 1 ci-dessus.

(251) En 2001, l'aéroport de Västerås a donc été confronté au fait que ses compagnies clientes traditionnelles envisageaient de réduire leurs activités à l'aéroport et ne souhaitaient pas conclure d'accords à long terme qui auraient assuré à l'aéroport des recettes stables à long terme.

(252) En 2001, l'aéroport de Västerås présentait un très faible taux d'utilisation. La capacité maximale disponible de passagers en partance était estimée à quelque 950 000 par an, alors que le nombre réel de passagers était de 93 487, soit moins de 10 %.

(253) Dans le même temps, l'aéroport fonctionnait avec des coûts fixes élevés dont la plupart étaient, selon les chiffres transmis par la Suède, imputables aux activités exercées à l'aéroport mais non liées aux compagnies aériennes, lesquelles représentaient, dans les années 2000 à 2010, entre 72 % et 92 % du trafic enregistré à l'aéroport ([40]). En revanche, les activités de compagnies aériennes commerciales ont toujours contribué à une augmentation de la rentabilité de l'aéroport.

(254) À l'époque, il aurait été logique d'envisager le développement, à l'aéroport, d'activités de compagnies aériennes à bas prix. Selon les estimations présentées par le ministère des entreprises du gouvernement suédois dans un rapport de 1999 sur les perspectives de l'aéroport de Västerås ([41]), la part de marché des compagnies à bas prix en Europe devait croître de 3 % à 12 % en termes de volume de passagers, une évolution estimée comme étant particulièrement pertinente pour la région du Grand Stockholm, caractérisée par une haute fréquence des déplacements de ses résidents. En effet, d'autres aéroports, tels que Skavsta, sont arrivés aux mêmes conclusions et ont réorienté leur modèle d'exploitation dans une direction comparable.

(255) C'est dans ce contexte que VFAB a envisagé de conclure ses accords avec Ryanair qui était disposée à envisager des relations contractuelles à long terme et à garantir un nombre minimal de passagers à même d'augmenter la rentabilité de l'aéroport, contrairement à SAS, laquelle réduisait ses activités à l'aéroport, et à d'autres compagnies traditionnelles. La Commission estime qu'un exploitant aéroportuaire privé confronté à une telle situation aurait probablement appliqué la même stratégie que VFAB dans la mesure où cette stratégie semblait être la seule option raisonnable pour augmenter le trafic et donc les recettes de l'aéroport.

(256) À cet égard, Ryanair a présenté un rapport dont était chargée la société de conseil Oxera et qui évalue ex ante la rentabilité escomptée des accords conclus entre VFAB et Ryanair.

(257) Ce rapport examine la rentabilité escomptée des accords de 2001, 2003 et 2005 conclus entre VFAB et Ryanair, et de l'accord relatif aux services de commercialisation signé par VFAB et AMS. La rentabilité escomptée a été évaluée au moment de la signature de chaque accord — en d'autres termes, les recettes supplémentaires censées être engrangées par VFAB à la suite de ces accords («recettes marginales») ont été comparées aux coûts supplémentaires prévus pour VFAB à la suite de ces accords («coûts marginaux»). Cette analyse examine également l'incidence de l'évaluation conjointe de la rentabilité des accords sur les services aéroportuaires et des accords de commercialisation que la Commission, pour les motifs exposés aux considérants 232 à 239, considère comme l'approche correcte.

(258) L'analyse d'Oxera se fonde sur les documents et les données disponibles au moment de la négociation des accords et utilise des données provenant des périodes antérieures à chaque accord afin d'étayer les hypothèses relatives aux évolutions sur lesquelles on pouvait raisonnablement tabler lors de la signature des accords. L'analyse

([40]) Mesuré en mouvements aériens. Données provenant de Transportstyrelsen communiquées par VFAB.
([41]) Luftfartsverket Km/DL 69.245, daté du 15 janvier 2000.

s'inspire des projections ayant trait à plusieurs paramètres: le trafic total de passagers à l'aéroport de Västerås (sur la base des niveaux de trafic total observés avant la signature de chaque accord, corrigés en fonction de la hausse prévue du trafic aérien en Europe), le trafic de voyageurs utilisant Ryanair (sur la base des données relatives aux résultats de Ryanair jusqu'à la signature de chaque accord), les recettes provenant des activités aéronautiques (sur la base des redevances convenues dans les accords et des projections quant aux volumes de passagers prévus), les recettes provenant d'activités non aéronautiques (prévisions fondées sur les données relatives aux résultats antérieurs à la signature de chaque accord), les coûts d'exploitation marginaux (sur la base d'estimations ex ante effectuées par VFAB), ainsi que les coûts de commercialisation et d'investissement marginaux (dans la mesure où ces derniers étaient censés être remboursés au moyen des accords commerciaux conclus avec les compagnies aériennes). Aux fins de vérifier la solidité de ces estimations ex ante, VFAB a fourni des données sur les recettes provenant d'activités aéronautiques et non aéronautiques, sur les coûts d'exploitation ainsi que sur les dépenses en capital pour la période comprise entre 2000 et 2010.

(259) La sensibilité des prévisions a été éprouvée à l'aide de plusieurs vérifications afin d'examiner dans quelle mesure la rentabilité des accords serait affectée par certains facteurs négatifs. Le scénario de base, fondé sur les hypothèses énoncées au considérant 258, a été analysé en fonction des facteurs de sensibilité suivants: i) un taux d'actualisation de 10 % dans le calcul de la valeur actuelle nette (ci-après «VAN») au lieu des taux de référence figurant dans la communication de la Commission relative aux taux de référence; ii) le trafic de passagers (pour Ryanair et pour l'aéroport) fondé sur les niveaux réels plutôt que sur les estimations ex ante; iii) des coûts marginaux d'exploitation estimés sur la base d'une approche régressive dans laquelle les estimations sont analysées et corrigées en fonction des effets réels de l'évolution du nombre de passagers sur les coûts d'exploitation de l'aéroport.

(260) Il ressort de l'évaluation que tous les accords étaient censés être rentables au moment de leur conclusion. En effet, même dans les scénarios «de crise» (c'est-à-dire lors de l'application des contrôles de sensibilité), la VAN de chaque accord demeurait positive. Ainsi, dans le scénario le plus défavorable, la VAN pour l'accord de 2001 était de 5 800 000 SEK; pour l'accord de 2003, la VAN était de 8 700 000 SEK; pour l'accord de 2005 (combiné à l'accord de commercialisation de 2008), la VAN était de 15 870 000 SEK et, pour l'accord de commercialisation de 2010, la VAN était de 9 900 000 SEK. Une évaluation conjointe des VAN combinées de tous les accords (effectuée à titre de contrôle) indique que la VAN serait de 22 200 000 SEK dans le scénario de base et de 13 700 000 SEK dans le scénario le plus défavorable.

(261) La conclusion de l'évaluation est dès lors que, sur la base d'une analyse ex ante, la rentabilité escomptée des différents accords objet du présent examen était positive, même dans le cas d'hypothèses prudentes.

(262) La Commission considère que cette évaluation, qui n'est infirmée par aucun élément présenté au cours de l'examen formel, est plausible et appuie la conclusion selon laquelle, dans des circonstances comparables, un investisseur en économie de marché aurait probablement conclu des accords semblables.

(263) En outre, la Commission constate que la Suède a fourni des informations financières détaillées ex post révélant, notamment, les recettes et les coûts marginaux pour Ryanair et pour toutes les autres compagnies aériennes exerçant leurs activités à l'aéroport de Västerås au cours de la période couverte par l'examen formel. Ces informations sont résumées au tableau 6 (dans lequel l'ensemble des coûts relatifs aux accords de commercialisation conclus avec Ryanair et AMS ont été imputés en tant que coûts d'exploitation liés spécifiquement à Ryanair). La Commission observe que ces données, bien que fondées sur des informations ex post, confirment l'évaluation ex ante selon laquelle les accords conclus avec Ryanair contribuent à la rentabilité de l'aéroport de Västerås.

Tableau 6

Recettes et coûts liés aux compagnies aériennes présentes à l'aéroport de Västerås (tous les montants sont exprimés en EUR)

Année	Recettes totales (aviation et hors aviation) par compagnie aérienne			Coûts d'exploitation liés à des compagnies aériennes spécifiques [1]			Rentabilité marginale	
	Compagnie aérienne A SAS	Compagnie aérienne B Ryanair	Compagnie aérienne C Autres	Compagnie aérienne A SAS	Compagnie aérienne B Ryanair	Compagnie aérienne C Autres	Ryanair	Toutes les compagnies aériennes
2001	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Année	Recettes totales (aviation et hors aviation) par compagnie aérienne			Coûts d'exploitation liés à des compagnies aériennes spécifiques [1]			Rentabilité marginale	
	Compagnie aérienne A SAS	Compagnie aérienne B Ryanair	Compagnie aérienne C Autres	Compagnie aérienne A SAS	Compagnie aérienne B Ryanair	Compagnie aérienne C Autres	Ryanair	Toutes les compagnies aériennes
2003	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

[1] Tous les coûts encourus au titre des accords de commercialisation conclus avec Ryanair et AMS ont été imputés comme coûts d'exploitation spécifiquement liés à Ryanair.

(264) En ce qui concerne les hypothèses formulées au moment de la conclusion des accords entre VFAB et Ryanair, la Suède a expliqué que, dans ce contexte, bien qu'aucun plan d'exploitation formel et complet n'ait été élaboré, il était clair pour VFAB que ces accords contribueraient à une rentabilité accrue. Étant donné la sous-utilisation de l'aéroport, on pouvait en effet partir du principe que les coûts marginaux découlant des activités de Ryanair seraient relativement limités.

(265) Selon la Suède, les redevances aéroportuaires convenues au titre de l'accord de 2001 ainsi que les recettes liées à des activités non aéronautiques devaient, sur la base des hypothèses formulées, couvrir les coûts marginaux résultant de l'accord et générer en faveur de VFAB un bénéfice annuel de […] SEK.

(266) Au moment de la conclusion de l'accord de 2003, VFAB pouvait s'appuyer sur les résultats financiers réellement enregistrés pour les opérations de Ryanair en 2001-2002, lesquels confirmaient l'estimation de 2001 selon laquelle l'accord contribuerait à une augmentation de la rentabilité. Compte tenu des éléments connus à l'époque, VFAB a estimé que les modifications apportées par l'accord de 2003 compenseraient les coûts découlant de l'accord conclu avec Ryanair et généreraient en faveur de VFAB un bénéfice annuel de […] SEK. Lors de la conclusion de l'accord de 2005, VFAB pouvait s'appuyer sur les résultats réellement enregistrés pour les activités de Ryanair exercées à l'aéroport entre 2001 et 2004, lesquels avaient entraîné une augmentation de la rentabilité de l'aéroport. Selon l'évaluation réalisée à l'époque par VFAB, les redevances aéroportuaires combinées aux recettes d'origine non aéronautique résultant du contrat compenseraient les coûts découlant des activités de Ryanair et, à partir de 2007, généreraient en faveur de l'aéroport un bénéfice annuel de […] SEK.

(267) À la suite du retrait de LFV Holding en 2006 de la société VFAB, la ville de Västerås a également procédé à une analyse des perspectives commerciales de l'aéroport afin de décider de la stratégie à venir en sa qualité d'unique actionnaire restant (comme mentionné au considérant 224). À l'époque, la ville avait envisagé plusieurs scénarios, en particulier a) une «situation de statu quo», consistant en d'autres termes à poursuivre la stratégie commerciale existante sans modification des structures de coûts ou b) poursuivre l'exploitation en maintenant la configuration existante de l'aéroport — en conservant les activités de Ryanair — tout en s'efforçant, dans le même temps, de réduire les frais de personnel sur le modèle d'un «aéroport de base». Cette évaluation a révélé que le scénario b — c'est-à-dire la poursuite des activités selon le schéma commercial existant, comprenant les accords conclus avec Ryanair, tout en s'efforçant de réduire les frais de personnel — serait, par rapport aux autres options commerciales qui ont été envisagées, le scénario le plus avantageux sur le plan financier dans la mesure où il réduirait les pertes pour la ville. Cette analyse a donc confirmé l'évaluation selon laquelle les accords conclus avec Ryanair (y compris les accords de commercialisation) étaient économiquement rationnels.

(268) Lors de l'évaluation des accords conclus par l'aéroport et la compagnie aérienne, la Commission doit également prendre en compte la mesure dans laquelle lesdits accords peuvent être considérés comme s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie globale de l'aéroport censée amener celui-ci à la rentabilité, tout au moins à long terme. À cet égard, la Commission doit tenir compte des éléments factuels qui étaient disponibles et des évolutions que l'on pouvait raisonnablement escompter au moment où les accords ont été conclus. Il convient de prendre en considération plus particulièrement les conditions de marché existantes, notamment les modifications du marché entraînées par la libéralisation du marché du transport aérien, l'entrée sur le marché et la montée en puissance des compagnies à bas prix et d'autres transporteurs de point à point, les changements dans la structure organisationnelle et économique de l'industrie aéroportuaire ainsi que le degré de diversification et de complexité des fonctions assumées par les aéroports, le renforcement de la concurrence entre compagnies aériennes et aéroports, l'incertitude du climat économique provoquée par les conditions de marché existantes ou toute autre incertitude dans le climat économique. La Commission constate que, comme décrit aux considérants 249 à 255, plusieurs motifs (tels que la perte des activités exercées à l'aéroport par les compagnies traditionnelles et la perspective de la conclusion d'accords à long terme avec des compagnies aériennes à bas prix commercialement dynamiques, contribuant à une rentabilité accrue et garantissant un nombre de passagers) ont conduit l'aéroport de Västerås à considérer les accords commerciaux conclus avec Ryanair, lesquels ont eu un impact positif sur la rentabilité de VFAB, comme l'étape incontournable d'une stratégie destinée à garantir, à l'avenir, la viabilité et la rentabilité de l'entreprise.

(269) La Commission constate en outre que les infrastructures de l'aéroport de Västerås sont ouvertes à toutes les compagnies aériennes et non à une compagnie aérienne en particulier. Elle observe également que, comme illustré au tableau 6, l'exploitation de l'aéroport de Västerås a été rentable pendant toute la période couverte par la présente décision.

(270) À la lumière de ces considérations, et compte tenu du fait que l'on pouvait raisonnablement s'attendre, dans une perspective ex ante, à ce que l'activité découlant des accords conclus avec Ryanair génère une augmentation de la rentabilité, la Commission convient qu'en concluant les accords sur les redevances aéroportuaires avec Ryanair (mesure n° 4) et les accords de commercialisation avec Ryanair et AMS (mesure n° 5), VFAB a agi comme un investisseur en économie de marché. En conséquence, les mesures n'ont pas procuré d'avantage économique à Ryanair ou à AMS.

8. **CONCLUSION**

(271) La Commission considère que la Suède a mis à exécution de manière illégale les apports de capital effectués en faveur de VFAB entre 2003 et 2010 en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cependant, la Commission estime que cette aide d'État est compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

(272) La Commission estime que le loyer versé par VFAB à Västerås Flygfastigheter AB (mesure n° 2) ne constitue pas une aide d'État.

(273) La Commission considère que la Suède a, entre 2001 et 2010, mis à exécution de manière illégale le régime d'aide en faveur des aéroports locaux (mesure n° 3) en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cependant, ce régime d'aide est compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

(274) La Commission estime que les accords commerciaux conclus entre, d'une part, VFAB et, d'autre part, Ryanair et AMS (mesures n^{os} 4 et 5) ne constituent pas une aide d'État,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État que la Suède a mise à exécution sous la forme d'apports de capital en faveur de VFAB entre 2003 et 2010 (mesure n° 1) est compatible avec le marché intérieur.

Article 2

Le régime d'aide d'État que la Suède a mis à exécution sous la forme d'une aide au fonctionnement octroyée à VFAB et à d'autres aéroports au titre du régime d'aide en faveur des aéroports locaux (mesure n° 3) entre 2001 et 2010 est compatible avec le marché intérieur.

Article 3

Le loyer versé par VFAB à Västerås Flygfastigheter AB entre 2003 et 2010 (mesure n° 2) ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 4

Les redevances aéroportuaires appliquées par VFAB à Ryanair entre 2001 et 2010 (mesure n° 4) ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 5

Le soutien à la commercialisation accordé par VFAB à Ryanair et à AMS en 2001, 2008 et 2010 (mesure n° 5) ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 6

Le Royaume de Suède est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 1er octobre 2014.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président