2024/3021

9.12.2024

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2024/3021

af 9. september 2024

om foranstaltningerne SA.43260 (2018/C) gennemført af Tyskland til fordel for Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH og Ryanair DAC

(meddelt under nummer C(2024) 6468)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter i overensstemmelse med ovennævnte bestemmelser ([1]) at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger, under hensyntagen til deres bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Deutsche Lufthansa AG (herefter »Lufthansa« eller »klageren«) indgav den 3. november 2015 en klage til Kommissionen med påstand om, at Tyskland havde gennemført visse foranstaltninger, der angiveligt udgjorde statsstøtte, via de regionale myndigheder i den tyske delstat Rheinland-Pfalz til fordel for operatøren af Frankfurt-Hahn lufthavn, Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (»FFHG«), og Ryanair DAC (»Ryanair«) med hensyn til selskabets aktiviteter i Frankfurt-Hahn lufthavn.

(2) Ved brev af 26. oktober 2018 meddelte Kommissionen Tyskland, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) med hensyn til visse foranstaltninger ([2]) (»åbningsafgørelsen«). Tyskland fremsatte bemærkninger til åbningsafgørelsen ved brev af 5. februar 2019.

(3) Med offentliggørelsen af åbningsafgørelsen i Den Europæiske Unions Tidende den 13. september 2019 opfordrede Kommissionen alle interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til denne foranstaltning.

(4) Kommissionen modtog bemærkninger fra interesserede parter, dvs. Lufthansa den 3. juli 2019, Ryanair den 25. oktober 2019 og FFHG den 31. oktober 2019.

(5) Ved brev af 15. november 2021, brev af 15. december 2021 og brev af 28. marts 2024 meddelte Tyskland Kommissionen yderligere oplysninger. Mellem 2019 og 2023 fremlagde Lufthansa yderligere skriftlige oplysninger.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE

2.1. Modtagere af foranstaltningerne

(6) Modtagerne af foranstaltningerne er FFHG og Ryanair.

([1]) EUT C 310 af 13.9.2019, s. 5.
([2]) Kommissionens afgørelse af 26. oktober 2018 i sag SA.43260 (2015/FC) — Tyskland — Påstået støtte til lufthavnen Frankfurt-Hahn og Ryanair (EUT C 310 af 13.9.2019, s. 5).

2.1.1. *FFHG*

(7) Som beskrevet i åbningsafgørelsen (betragtning 13 og 14) ligger Frankfurt-Hahn lufthavn i den tyske delstat Rheinland-Pfalz, ca. 120 km vest for byen Frankfurt/Main. Den havde været en amerikansk militær luftbase indtil 1992 og blev efterfølgende omdannet til en civil lufthavn for både passager- og godstransport. Frankfurt-Hahn lufthavn har en licens, der giver den mulighed for at operere 24 timer i døgnet alle ugens syv dage.

(8) Frankfurt-Hahn lufthavn drives af FFHG. FFHG blev oprettet i 2001. Oprindeligt ejede Flughafen Frankfurt/Main GmbH (»Fraport«) aktiemajoriteten i FFHG, med delstaten Rheinland-Pfalz som minoritetsaktionær. I januar 2005 blev delstaten Hessen også minoritetsaktionær.

(9) Fra januar 2005 til den 31. december 2008 var FFHG's aktionærer således Fraport (65 % af aktierne), delstaten Rheinland-Pfalz (17,5 % af aktierne) og delstaten Hessen (17,5 % af aktierne).

(10) Med virkning fra den 1. januar 2009 overtog delstaten Rheinland-Pfalz FFHG ved erhvervelsen af den kontrollerende ejerandel på 65 % fra Fraport. Efter denne overtagelse var de to resterende aktionærer i FFHG delstaten Rheinland-Pfalz (82,5 % af aktierne) og delstaten Hessen (17,5 % af aktierne).

(11) Den 1. marts 2017 undertegnede delstaten Rheinland-Pfalz en aktiekøbsaftale, der blev lukket den 9. august 2017, hvorved delstaten solgte sin andel på 82,5 % i FFHG til HNA Airport Group GmbH, et koncernselskab i den globalt aktive kinesiske koncern HNA (»HNA-koncernen«). De resterende 17,5% af aktierne i FFHG ejes stadig af delstaten Hessen.

(12) FFHG indgav konkursbegæring i oktober 2021.

(13) Som forklaret i åbningsafgørelsen (betragtning 15-17) består passagertrafikken fra Frankfurt-Hahn lufthavn hovedsagelig af lavprisflyvninger. Med hensyn til passagertransport er Ryanair det største luftfartsselskab, der flyver fra Frankfurt-Hahn lufthavn.

(14) Mellem 1998 og 2007 steg passagertallet i Frankfurt-Hahn lufthavn fra ca. 39 000 passagerer til ca. 4 mio. passagerer om året. Mellem 2007 og 2019 faldt passagertrafikken gradvist til ca. 1,5 mio. passagerer om året.

(15) Ud over passagerflyvninger foretages der fragtflyvninger til og fra Frankfurt-Hahn lufthavn. I 2019 blev der transporteret ca. 171 000 ton luftfragt gennem Frankfurt-Hahn lufthavn. I spidsbelastningsåret 2011 blev der transporteret ca. 286 000 ton.

2.1.2. *Ryanair*

(16) Ryanair er et irsk lavprisselskab, der blev grundlagt i 1984. I 2019 befordrede Ryanair ca. 142 mio. passagerer og betjente over 200 lufthavne.

2.2. **De omtvistede foranstaltninger**

2.2.1. *Foranstaltninger vedrørende FFHG*

2.2.1.1. Garantien ydet af Rheinland-Pfalz til FFHG

(17) Ifølge Tyskland besluttede Haitec AG (»Haitec«) ([3]), et flyvedligeholdelsesselskab, der blev grundlagt i 2008, at etablere sig i Frankfurt-Hahn lufthavn i 2013 for at levere flyvedligeholdelsestjenester på et mere permanent grundlag og navnlig udvide sit tilbud i lufthavnen til at omfatte vedligeholdelse af større fly. Med henblik herpå købte Haitec den 20. december 2013 jord af FFHG for ca. 7,7 mio. EUR med det formål at opføre en større vedligeholdelseshal på denne jord. Opførelsen af hallen blev afsluttet i efteråret 2016, og Haitec havde investeret ca. 40 mio. EUR, hvilket er et betydeligt højere beløb end oprindeligt planlagt.

([3]) Nu HAITEC Aircraft Maintenance GmbH.

(18) I den sidste fase af forhandlingerne om aftalen om salg af jord mellem FFHG og Haitec stillede Haitec krav om, at aftalen skulle indeholde en bestemmelse om ret til at træde tilbage fra denne, som skulle dækkes af en garanti fra delstaten Rheinland-Pfalz.

(19) Som følge af denne ret udtrædelsesret kunne Haitec træde tilbage fra salgsaftalen inden for en frist på ca. 15 år (indtil den 31. december 2028), hvis en af følgende tre omstændigheder indtræffer:

a) FFHG eller dets retssuccessorer mister licensen til at drive Frankfurt-Hahn lufthavn

b) driften af Frankfurt-Hahn lufthavn indstilles helt

c) FFHG bliver insolvent, og lufthavnsdriften videreføres ikke af en anden operatør.

(20) Hvis Haitec udøver sin ret til at træde tilbage fra aftalen, skal Haitec tilbagelevere jorden til FFHG og har ret til at modtage 80 % af købsprisen, dvs. 6,2 mio. EUR. Da FFHG højst sandsynligt ikke ville være i stand til at tilbagebetale 6,2 mio. EUR til Haitec under nogen af de tre omstændigheder, der giver anledning til udøvelsen af retten til at træde tilbage fra aftalen, jf. betragtning 19, krævede Haitec en sikkerhed for betaling af kravet. Den 20. februar 2014 modtog Haitec derfor en garanti (*Bürgschaftserklärung*) fra delstaten Rheinland-Pfalz, hvori delstaten forpligter sig til at betale 6,2 mio. EUR til Haitec i tilfælde af udøvelse af retten til at træde tilbage fra aftalen om salg af jord under de omstændigheder, der er anført i betragtning 19.

(21) De tyske myndigheder forklarede, at FFHG i forbindelse med denne garanti betaler en præmie på 2,56 % om året af garantibeløbet på 6,2 mio. EUR til delstaten Rheinland-Pfalz. Garantipræmien blev fastsat af [konsulentfirmaet]. [Konsulentfirmaet] anvendte Moody's RiskCalc-værktøj og anslog FFHG's stand alone-rating til [...] for et år og [...] for fem år på grundlag af lufthavnens reviderede regnskaber for 2012. På dette grundlag anslog [konsulentfirmaet] et interval for markedskonforme årlige garantipræmier på mellem 1,51 % og 2,56 %. FFHG og delstaten Rheinland-Pfalz tog udgangspunkt i den øvre grænse for det anslåede interval og aftalte en garantipræmie på 2,56 % om året (ca. 158 000 EUR). Garantiordningerne giver ikke mulighed for justeringer af garantipræmien.

2.2.1.2. FFHG's »dobbelte« salg af et jordlod

(22) I november 2014 modtog FFHG [10-25] mio. EUR i forbindelse med en transaktion vedrørende fast ejendom, hvor FFHG solgte to grunde, »campusgrunden« og »beboelsesgrunden«, til delstaten Rheinland-Pfalz (»salgsaftalen fra 2014«). FFHG bevarede en ret til at træde tilbage fra salgsaftalen fra 2014 for så vidt angår beboelsesgrunden. I salgsaftalen fra 2014 var det fastsat, at salgsprisen i tilfælde af udøvelse af retten til at træde tilbage fra aftalen skulle baseres på en ny ekspertudtalelse. I forbindelse med denne transaktion vedrørende fast ejendom oprettede delstaten Rheinland-Pfalz 29 nye stillinger i Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuungg (LBB), som hovedsagelig (men ikke udelukkende) blev besat med medarbejdere fra FFHG. Kommissionen konkluderede i åbningsafgørelsen, at salgsaftalen fra 2014 blev indgået på grundlag af markedsværdien. Denne konklusion var baseret på en ekspertudtalelse fra ekspertudvalget vedrørende ejendomsværdier i Osteifel-Hunsrück-området, som blev bestilt af delstaten Rheinland-Pfalz og suppleret af en rapport fra Structure and Approval Direction North (»SGD Nord«).

(23) I 2015 indledte FFHG en offentlig udbudsprocedure med henblik på at sælge beboelsesgrunden. ADC Airport Harbour Investment GmbH (»ADC«) afgav et tilbud på 1,25 mio. EUR.

(24) Delstaten Rheinland-Pfalz indledte efterfølgende privatiseringsproceduren for Frankfurt-Hahn lufthavn. Den vindende tilbudsgiver, Shanghai Yiquian Trading Co. Ltd. (»SYT«), afgav et tilbud, der omfattede både campusgrunden og beboelsesgrunden. Delstaten Rheinland-Pfalz anvendte ADC's tilbud som vejledende for markedsprisen for beboelsesgrunden og fastsatte prisen for denne grund i privatiseringsaftalen med SYT til 1,25 mio. EUR. Privatiseringsaftalen med SYT blev indgået den 2. juni 2016. For at gøre det muligt for delstaten Rheinland-Pfalz inden for rammerne af privatiseringen at overdrage både campusgrunden og beboelsesgrunden til SYT, var det fastsat, at FFHG skulle give afkald på sin ret til at træde tilbage fra salgsaftalen fra 2014 med delstaten Rheinland-Pfalz. Den 10. juni 2016 betalte SYT imidlertid ikke den pris, der var fastsat i privatiseringsaftalen, og delstaten Rheinland-Pfalz udøvede derefter sin ret til at annullere salget til SYT den 6. juli 2016.

(25) Den 6. juni 2016 udøvede FFHG sin ret til at træde tilbage fra salgsaftalen fra 2014. Udøvelsen af retten til at træde tilbage fra aftalen blev bekræftet af en notar den 6. juli 2016. FFHG betalte ingen kompensation til Rheinland-Pfalz for udøvelsen af retten til at træde tilbage fra aftalen vedrørende beboelsesgrunden. Tyskland forklarer, at dette skyldes, at ekspertudtalelsen fra ekspertudvalget vedrørende ejendomsværdier i Osteifel-Hunsrück-området fra 2014, suppleret af en rapport fra SGD Nord, hvad angår salgsaftalen fra 2014 havde konkluderet, at omkostningerne til nedrivning af bygningerne på beboelsesgrunden (tidligere militærkaserner) og den efterfølgende rehabilitering af grunden ville være dyrere end grundens værdi, når disse arbejder var blevet udført. Ekspertudtalelsen gav ikke mulighed for en negativ markedsværdi og fastsatte derfor markedsværdien af beboelsesgrunden til nul EUR. FFHG solgte beboelsesgrunden for 1,25 mio. EUR til ADC ved aftale af 6. juli 2016. Denne aftale har tre parter, ADC, FFHG og delstaten Rheinland-Pfalz, da aftalen ikke blot omfattede FFHG's salg af beboelsesgrunden til ADC, men også delstaten Rheinland-Pfalz' salg af campusgrunden til ADC.

(26) Kommissionen rejste i åbningsafgørelsen tvivl om, hvorvidt FFHG's udøvelse af retten til at træde tilbage fra aftalen vedrørende beboelsesgrunden over for delstaten Rheinland-Pfalz uden at betale kompensation havde fundet sted til markedsværdi (jf. betragtning 184-189 i åbningsafgørelsen), fordi Tyskland ikke havde fremlagt en vurdering af jordens værdi på tidspunktet for udøvelsen af retten til at træde tilbage fra aftalen, selv om det var fastsat i salgsaftalen fra 2014, at salgsprisen i tilfælde af udøvelse af retten til at træde tilbage fra aftalen skulle baseres på en ny ekspertudtalelse.

2.2.2. *Foranstaltninger vedrørende Ryanair*

2.2.2.1. Markedsføringsstøtte til Ryanair

Markedsføringsaftalen fra 2005

(27) Den 4. november 2005 indgik delstaten Rheinland-Pfalz og Ryanair en markedsføringsaftale (»markedsføringsaftalen fra 2005«), som var gyldig indtil udgangen af 2016. Aftalen blev indgået af delstaten alene, uafhængigt af FFHG, som ikke var part i markedsføringsaftalen. På tidspunktet for indgåelse af markedsføringsaftalen havde delstaten kun en andel på 17,5 % i FFHG, mens 65 % af aktierne var ejet af Fraport, som ikke kontrolleres af delstaten Rheinland-Pfalz.

(28) Det blev aftalt, at de midler, der blev stillet til rådighed af delstaten til Ryanair gennem markedsføringsaftalen fra 2005, skulle anvendes til Ryanairs markedsførings- og salgsaktiviteter til gavn for den fælles markedsføring af delstaten Rheinland-Pfalz og Ryanair over for turister (betragtning 90 i åbningsafgørelsen). Betalingerne skulle foretages til Ryanair på grundlag af tilhørende fakturaer for reklametiltag rettet mod turiststeder i delstaten Rheinland-Pfalz. For at gennemføre disse markedsføringsaktiviteter udviklede Ryanair et »markedsføringskoncept«.

(29) I henhold til markedsføringsaftalen fra 2005 købte delstaten fra Ryanair i) links på Ryanairs websted til turisttilbud i delstaten Rheinland-Pfalz (markedsføringsaftalens artikel 1), ii) to sider i Ryanairs flymagasin (markedsføringsaftalens artikel 2) og iii) en pressekampagne til fordel for turistindustrien i delstaten (markedsføringsaftalens artikel 3). Med hensyn til sidstnævnte præciseres det i aftalen, for hvilket beløb Ryanair skal købe reklameplads fra tredjeparter for årene 2006-2010 (fra 160 000 EUR i 2006 til [400 000-500 000] EUR i 2009 og 2010).

(30) Markedsføringsaftalen fra 2005 indeholder også bestemmelser om de betalinger, der skal foretages af delstaten Rheinland-Pfalz til Ryanair, som — i henhold til aftalens artikel 7 — bør være mindst 50 % lavere end de priser, som Ryanair forlanger af andre kunder for onlinemarkedsføringsydelser. Markedsføringsaftalens artikel 9 bestemmer endvidere, at Ryanair forpligter sig til at basere et vist antal fly ([4]) i Frankfurt-Hahn lufthavn, som varierer over de år, der er omfattet af aftalen (som anført i bilaget til aftalen), da markedsføringsforanstaltningerne

([4]) At basere et fly i en lufthavn betyder, at flyet normalt bliver stående i den pågældende lufthavn natten over. Dette indebærer, at luftfartøjet anvendes til at foretage flere flyvninger fra den pågældende lufthavn.

som defineret i aftalen kun er effektive, hvis flere tilrejsende turister transporteres ind i regionen. Hvis Ryanair ikke baserer det aftalte antal fly i Frankfurt-Hahn lufthavn, har delstaten Rheinland-Pfalz ret til straks at opsige markedsføringsaftalen.

(31) Nedenstående tabel viser de beløb, der skulle betales af delstaten til Ryanair pr. år i henhold til markedsføringsaftalen fra 2005, samt antallet af fly, som Ryanair forpligter sig til at basere i Frankfurt-Hahn lufthavn pr. år:

Tabel 1

Markedsføringsaftale 2005 — betalinger, der skulle foretages af delstaten Rheinland-Pfalz, og antal Ryanair-fly, der skulle have base i Frankfurt-Hahn lufthavn

År	Antal fly, der skulle have base i Frankfurt-Hahn lufthavn	Delstaten Rheinland-Pfalz' betalinger til Ryanair (EUR)
2006	8	[0-2 mio.]
2007	10	[0-2 mio.]
2008	12	[0-2 mio.]
2009	14	[0-2 mio.]
2010	16	[0-2 mio.]
2011	17	[0-2 mio.]
2012	18	[0-2 mio.]
2013	18	[0-2 mio.]
2014	18	[0-2 mio.]
2015	18	[0-2 mio.]
2016	18	[0-2 mio.]

(32) Bortset fra en oversigt over de priser, der opkræves af forskellige websteder for reklamekampagner, har Tyskland ikke fremlagt nogen detaljeret forhåndsevaluering af markedsføringsaftalen fra 2005 foretaget af delstaten, som påviste, at aftalen var i overensstemmelse med markedsvilkårene.

Markedsføringsaftalen fra 2017

(33) Efter salget af aktierne i FFHG til HNA-koncernen ([5]) i marts 2017 indgik delstaten Rheinland-Pfalz den 20. oktober 2017 en ny markedsføringsaftale med Ryanair (»Collaborative Campaign Agreement«, herefter »markedsføringsaftalen fra 2017«). Denne aftale trådte i kraft den 1. oktober 2017 og blev indgået med en løbetid på højst fem år. Afhængigt af delstatens budgetmæssige begrænsninger havde delstaten ret til at opsige aftalen tidligst med virkning fra den 31. december 2018.

(34) Ifølge den nye aftale skulle delstaten principielt foretage årlige markedsføringsbetalinger til Ryanair på 1,2 mio. EUR om året. For perioden 1. oktober til 31. december 2017 blev pro rata-betalingen fastsat til 350 000 EUR, og for 2018 blev der fastsat et yderligere beløb på højst 200 000 EUR (svarende til i alt 1,4 mio. EUR for 2018) i tilfælde af en tilsvarende planlagt overførsel af uudnyttede midler for 2017 i overensstemmelse med delstatens gældende budgetregler.

(35) Parterne aftalte at fastlægge en detaljeret markedsføringskampagne og dens værdi på årsbasis. Den årlige betaling kunne ikke overstige 1,2 mio. EUR.

([5]) HNA-koncernen var et kinesisk konglomerat, der hovedsagelig var aktivt inden for luftfart og turisme.

(36) I aftalens løbetid forpligtede Ryanair sig til at befordre mindst [100 000-200 000] passagerer om året til Frankfurt-Hahn lufthavn, som ville opholde sig mindst én nat i delstaten Rheinland-Pfalz (»flyturister«). Hvis der var mindre end [100 000-200 000] flyturister, skulle der ikke foretages nogen betaling. Hvis der var mere end [100 000-200 000], men mindre end [100 000-200 000] flyturister, skulle der kun betales [...] % af 1,2 mio. EUR.

(37) Desuden indeholdt kampagneplanen for 2018 foranstaltninger til at skabe og øge bevidstheden om destinationen Rheinland-Pfalz via sociale medier, Ryanairs database til styring af kunderelationer og websteder samt målrettet reklame. Desuden var der planlagt en omfattende markedsføringskampagne til en værdi af [0-1,2] mio. EUR ved brug af både traditionelle mediekanaler og stærkt målrettede digitale medier.

(38) Tyskland gør gældende, at markedsføringsaftalen fra 2017 blev indgået efter privatiseringen af Frankfurt-Hahn lufthavn, og at aftaleparterne har handlet som markedsøkonomiske aktører og overholdt markedsvilkårene for indgåelse af en sådan markedsføringsaftale. Ifølge Tyskland var delstaten Rheinland-Pfalz' beslutning om at indgå markedsføringsaftalen med Ryanair baseret på en benchmarkingundersøgelse foretaget af en uafhængig ekspert, der resulterede i, at Ryanair tilbød det bedste forhold mellem kvalitet og pris med hensyn til de markedsføringsydelser, som delstaten søgte. Bortset fra benchmarkingundersøgelsen har Tyskland ikke fremlagt nogen detaljeret forhåndsevaluering af markedsføringsaftalen foretaget af delstaten, som påviste, at den overholdt almindelig forretningspraksis og det markedsøkonomiske investorprincip.

2.2.2.2. Aftaler om lufthavnstjenester mellem FFHG og Ryanair fra 2013, 2015 og 2016

(39) FFHG og Ryanair har indgået en række aftaler om de finansielle vilkår for Ryanairs drift i Frankfurt-Hahn lufthavn. I Kommissionens afgørelse (EU) 2016/788 ([6]) (»Hahn I-afgørelsen«) konkluderede Kommissionen, at aftaler om lufthavnstjenester mellem FFHG og Ryanair fra 2002 (»aftalen om lufthavnstjenester fra 2002«) og 2005 (»aftalen om lufthavnstjenester fra 2005«) var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip og derfor ikke udgjorde statsstøtte. Aftalen om lufthavnstjenester fra 2002 skulle oprindeligt gælde indtil den 13. februar 2017 med mulighed for forlængelse indtil den 13. februar 2022, og aftalen om lufthavnstjenester fra 2005 skulle oprindeligt gælde indtil 2027.

(40) Den 27. marts 2013 blev der imidlertid indgået en tillægsaftale (»tillægsaftalen fra 2013« eller »aftalen om lufthavnstjenester fra 2013«) mellem FFHG og Ryanair for en periode på tre år (2013-2016). Det hedder i tillægsaftalen fra 2013, at den »opsummerer og erstatter alle tidligere indgåede aftaler om drift af passagerfly til og fra Frankfurt-Hahn lufthavn«. Tyskland fremsendte ikke en vurdering af tillægsaftalen fra 2013 på grundlag af det markedsøkonomiske investorprincip. Tillægsaftalen fra 2013 er en tillægsskrivelse til den standard groundhandlingaftale, der finder anvendelse i Frankfurt-Hahn lufthavn. Den afviger ikke fra planen for lufthavnsafgifter og bekræfter snarere, at den finder anvendelse. Den tilpasser de groundhandlingregler, der gælder for Ryanair, til den generelle udvikling i luftfartsindustrien.

(41) Den 8. marts 2015 blev tillægsaftalen fra 2013 ændret på følgende punkter ved en anmærkning til groundhandlingaftalen, der er knyttet som bilag til tillægsaftalen fra 2013 (»anmærkningen fra 2015« eller »aftalen om lufthavnstjenester fra 2015«): a) forlængelse af tillægsaftalen fra 2013 indtil den 31. marts 2017, b) tilvejebringelse af rampekøretøj/vedligeholdelsesvogn til Ryanair og c) tilvejebringelse af administrativ kontor- og lagerplads til reservedele til Ryanair. Tyskland præciserede, at markedsføringsstøtten på ca. 100 000 EUR for hver ny rute, der blev åbnet fra/til Frankfurt-Hahn lufthavn, jf. betragtning 109 i åbningsafgørelsen, allerede var medtaget i Ryanair-aftalen fra 2002. Tyskland har meddelt Kommissionen, at der under alle omstændigheder ikke er ydet markedsføringsstøtte til en ny rute i forbindelse med anvendelsen af anmærkningen fra 2015.

([6]) Kommissionens afgørelse (EU) 2016/788 af 1. oktober 2014 om statsstøtte SA.32833 (11/C) (ex 11/NN) ydet af Tyskland i forbindelse med finansieringen af Frankfurt Hahn lufthavn i 2009-2011 (EUT L 134 af 24.5.2016, s. 1).

(42) Den 8.-9. september 2016 indgik FFHG og Ryanair en ny aftale for fem år gældende fra den 1. april 2017 til den 31. marts 2022. Denne aftale har form af en tillægsskrivelse til tillægsaftalen fra 2013 (»tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016« eller »aftalen om lufthavnstjenester fra 2016«). Tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016, som primært fastsætter, hvilke lufthavnsafgifter der finder anvendelse under hvilke omstændigheder, indeholder visse ændringer af tillægsaftalen fra 2013 og erstatter anmærkningen fra 2015.

(43) Ifølge Tyskland ændrer tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016 kun tillægsaftalen fra 2013 og anmærkningen fra 2015 på to punkter:

a) lufthavnsafgiften på [...] EUR pr. passager i henhold til tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016 finder anvendelse, forudsat at Ryanair befordrer mindst [...] passagerer om året, mens den tidligere fandt anvendelse ved befordring af mindst [...] passagerer om året

b) der indføres en ny markedsføringsstøtteordning, hvor der ikke opkræves lufthavnsafgifter for det antal passagerer, der overstiger antallet af afrejsende passagerer det foregående år.

2.2.2.3. Uddannelsesstøtte til Ryanair

(44) Klageren hævder — på grundlag af årsrapporterne fra Hahn Campus Management GmbH (»HCM«), et datterselskab, der er 100 % ejet af FFHG — at HCM modtog et beløb på ca. 1,685 mio. EUR i uddannelsesstøtte fra myndighederne i delstaten Rheinland-Pfalz i perioden 2001-2002 til uddannelse af arbejdsløse eller personer, der er truet af arbejdsløshed. Endvidere gav HCM et selskab ved navn a und o Gettmann Arbeitsmarkt- und Organisationsberatung (»a und o Gettmann«) til opgave at forvalte den administrative procedure, navnlig ved at indsamle dokumentation for, at betalingerne blev anvendt til at gennemføre uddannelsen (*Verwendungsnachweise*).

(45) Ifølge klageren leverede Ryanair uddannelsesydelser til HCM inden for rammerne af et uddannelsesprogram for kabinepersonale og piloter og fik betaling for disse ydelser. I denne forbindelse nævner klageren et beløb på 4 mio. EUR. Klageren citerer også en presseartikel, hvori en ekspert anslog, at omkring 80-90 % af de piloter og det kabinepersonale, der blev uddannet gennem HCM-programmet, i sidste ende blev ansat af Ryanair. Klageren anfører, at det var et kendt faktum, at Ryanairs ansatte selv skulle finansiere erhvervelsen af kvalifikationer, og at Ryanair ikke afholdt udgifterne til uddannelse af sit eget personale (både piloter og kabinepersonale). Klageren citerer i denne forbindelse fra en udtalelse på Ryanairs websted fra 2003 om uddannelse af kabinepersonale.

2.2.2.4. Finansiering af en besætning- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal til Ryanair

(46) Klageren hævder, at FFHG opførte et uddannelsescenter til en værdi af 9 mio. EUR for Ryanair i 2010. Ifølge klageren har uddannelsescentret op til 16 uddannelseslokaler og 70 soveværelser og har været anvendt af Ryanair til at uddanne piloter og andre besætningsmedlemmer siden august 2010.

(47) Klageren hævder endvidere, at FFHG opførte en vedligeholdelseshal i 2010 for at udleje den til Ryanair, og at lejeaftalen ikke dækkede FFHG's omkostninger. Ifølge klageren er vedligeholdelseshallen designet til to Boeing 737-800-fly, som er den type fly, der anvendes af Ryanair. Ifølge klageren blev vedligeholdelseshallen opført specifikt på Ryanairs anmodning. I den forbindelse henviser klageren til artikler i pressen, der viser, at Ryanair havde forhandlet med flere lufthavne om opførelsen af sådanne faciliteter.

(48) Klageren hævder, at FFHG med henblik på opførelsen af denne hal offentliggjorde et udbud om en koncessionsaftale til en værdi af op til 8 mio. EUR. Den koncessionsaftale som FFHG til sidst indgik med et byggefirma om opførelse af vedligeholdelseshallen, havde imidlertid en værdi på 17,46 mio. EUR. Byggefirmaet udlejede efterfølgende vedligeholdelseshallen til FFHG i 30 år. Klageren anfører, at FFHG erhvervede det økonomiske ejerskab af vedligeholdelseshallen i 2011 for 12,1 mio. EUR og derefter fremlejede den til Ryanair indtil 2027 til en pris under kostprisen på i alt ca. 8,3 mio. EUR.

(49) Klageren mener ikke, at »koncessionen« var en reel koncession, da byggefirmaet ikke drev hallen for at dække sine investeringsomkostninger gennem gebyrer betalt af tredjepartsbrugere. I stedet lejede byggefirmaet blot hallen tilbage til FFHG i 30 år for at dække investeringsomkostningerne. FFHG bar derfor de facto den økonomiske risiko ved opførelsen af vedligeholdelseshallen. Da FFHG erhvervede det økonomiske ejerskab af vedligeholdelseshallen i 2011 for ca. 12,1 mio. EUR, og Ryanair kun var forpligtet til at betale ca. 8,3 mio. EUR i leje indtil 2027, var lejen desuden ikke omkostningsdækkende og giver dermed Ryanair en fordel.

2.3. **Begrundelse for indledning af proceduren**

(50) I åbningsafgørelsen rejste Kommissionen spørgsmålet om, hvorvidt følgende foranstaltninger udgør statsstøtte og kan betragtes som forenelige med det indre marked:

a) Foranstaltninger vedrørende potentiel støtte til FFHG:

(1) garantien ydet af delstaten Rheinland-Pfalz til FFHG vedrørende salg af jord til flyvedligeholdelsesselskabet Haitec

(2) FFHG's »dobbelte« salg af et jordlod

b) Foranstaltninger vedrørende potentiel støtte til Ryanair:

(1) uddannelsesstøtten til Ryanair

(2) finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal

(3) markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 mellem delstaten Rheinland-Pfalz og Ryanair

(4) aftalerne om lufthavnstjenester mellem FFHG og Ryanair fra 2013, 2015 og 2016.

2.3.1. *Garantien ydet af delstaten Rheinland-Pfalz til FFHG vedrørende salg af jord til flyvedligeholdelsesselskabet Haitec*

(51) Kommissionen fandt foreløbigt, at garantipræmien på 2,56 % udgør statsstøtte til FFHG, da den ikke syntes at afspejle en markedspris og derfor ikke syntes at være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip. Kommissionen fandt, at [konsulentfirmaet] sandsynligvis havde undervurderet markedsbenchmarket ([7]).

2.3.2. *FFHG's »dobbelte« salg af et jordlod*

(52) Kommissionen var af den foreløbige opfattelse, at de betingelser, hvorunder FFHG udøvede sin ret til at træde tilbage fra aftalen vedrørende beboelsesgrunden i 2016, ikke var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip. Udøvelsen af retten til at træde tilbage fra aftalen uden kompensation til delstaten Rheinland-Pfalz, samtidig med at beboelsesgrunden blev solgt til ADC for 1,25 mio. EUR en måned efter udøvelsen af retten til at træde tilbage fra aftalen, tyder foreløbigt på, at der var en økonomisk fordel ([8]).

(53) I mangel af yderligere oplysninger fra Tyskland udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt støtten ville være forenelig med det indre marked i overensstemmelse med kriterierne i afsnit 5.1.2 i retningslinjerne for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber fra 2014 (»luftfartsretningslinjerne fra 2014«) ([9]) ([10]).

2.3.3. *Uddannelsesstøtten til Ryanair*

(54) Kommissionen fandt foreløbigt, at uddannelsesstøtten udgør statsstøtte til Ryanair, som er uforenelig med det indre marked.

(55) Kommissionens foreløbige bemærkninger omfattede følgende:

a) Den omstændighed, at der er bevilget offentlige midler til bekæmpelse af arbejdsløsheden, medfører ikke, at den pågældende uddannelsesaktivitet er af ikkeøkonomisk art.

([7]) Åbningsafgørelsen, betragtning 158.
([8]) Åbningsafgørelsen, betragtning 186-188.
([9]) Kommissionens meddelelse om retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3).
([10]) Åbningsafgørelsen, betragtning 326-330.

b) HCM synes blot at være formidler mellem delstaten Rheinland-Pfalz og Ryanair i forbindelse med kanaliseringen af tilskud fra delstatens arbejds-, social-, familie- og sundhedsministerium til Ryanair.

c) Det er uklart, om Ryanair blev betalt to gange for at levere uddannelsesydelserne, som hævdet af klageren, dvs. én gang af kursisterne og én gang af delstaten Rheinland-Pfalz — eller om de påståede betalinger bør betragtes som kompensation for uddannelsesomkostninger, som Ryanair normalt selv ville have afholdt, i en sammenhæng, hvor selskabet synes at have ansat de fleste af de personer, der havde deltaget i de pågældende kurser.

d) I mangel af yderligere oplysninger fra Tyskland udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt den pågældende foranstaltning kunne betragtes som uddannelsesstøtte i henhold til artikel 31 i den generelle gruppefritagelsesforordning ([11]) ([12]).

2.3.4. *Finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal*

(56) Kommissionen fandt foreløbigt, at finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal udgør statsstøtte til Ryanair. Kommissionen konkluderede foreløbigt, at den pågældende finansiering gav Ryanair en økonomisk fordel, eftersom den rentabilitetsanalyse, som Tyskland havde fremlagt, rejste flere tvivlsspørgsmål ([13]).

2.3.5. *Markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 mellem delstaten Rheinland-Pfalz og Ryanair*

(57) Kommissionen fandt foreløbigt, at begge markedsføringsaftaler udgør statsstøtte til Ryanair og er uforenelige med det indre marked. Kommissionen betvivlede, at markedsføringsaftalerne var forenelige med det markedsøkonomiske investorprincip. Kommissionen nærede navnlig tvivl om, hvorvidt delstaten Rheinland-Pfalz kunne opnå nogen fortjeneste ved disse aftaler, som en hypotetisk privat aktør ville tage i betragtning ved vurderingen af, om disse aftaler skulle indgås ([14]).

(58) Kommissionen var desuden bekymret for, at hovedformålet med aftalerne ikke var at købe markedsføringsydelser med henblik på at markedsføre Rheinland-Pfalz, men snarere at yde økonomisk støtte til Ryanairs lufttransportaktiviteter fra og til Frankfurt-Hahn for at øge lufttrafikken i denne lufthavn.

2.3.6. *Aftalerne om lufthavnstjenester mellem FFHG og Ryanair fra 2013, 2015 og 2016*

(59) Kommissionen var af den foreløbige opfattelse, at delstaten Rheinland-Pfalz som majoritetsaktionær i FFHG var involveret i FFHG's beslutning om at indgå aftaler, og tvivlede på, at en markedsøkonomisk aktør drevet af rentabilitetsudsigter i samme situation som FFHG ville have indgået tillægsaftalen fra 2013, anmærkningen fra 2015 og tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016 ([15]).

(60) Med hensyn til tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016 tvivlede Kommissionen på, at den opfyldte det markedsøkonomiske investorprincip, navnlig da de antagelser, som PwC-undersøgelsen, som Tyskland støtter sig på for at påvise, at delstaten har udvist markedskonform adfærd, syntes alt for optimistiske ([16]).

([11]) Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108 (EUT L 187 af 26.6.2014, s. 1).
([12]) Åbningsafgørelsen, betragtning 230.
([13]) Åbningsafgørelsen, betragtning 264-267.
([14]) Åbningsafgørelsen, betragtning 233-252.
([15]) Åbningsafgørelsen, betragtning 277-291.
([16]) Åbningsafgørelsen, betragtning 287-290.

3. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

3.1. Bemærkninger fra klageren

3.1.1. *Foranstaltninger vedrørende FFHG*

3.1.1.1. Garantien ydet af Rheinland-Pfalz til FFHG

(61) Lufthansa anførte i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at Kommissionen fejlagtigt fandt, at det markedsøkonomiske investorprincip finder anvendelse.

(62) Lufthansa har for det første gjort gældende, at delstaten ikke handlede som en privat investor, da ingen privat aktør ville udstede en sådan garanti i den specifikke situation. Betalingsgarantien ville blive udløst, hvis lufthavnsdriften blev indstillet inden 2024. Lufthansa fremhæver denne risiko, fordi Ryanair ikke var kontraktligt forpligtet til at operere i Frankfurt-Hahn lufthavn og ikke skulle have fly stående over natten. Ryanair havde allerede i 2008 truet med at forlade lufthavnen.

(63) Lufthansa har subsidiært gjort gældende, at selv om det markedsøkonomiske investorprincip fandt anvendelse, var præmien fra FFHG for lav, og FFHG fik således en fordel.

(64) Lufthansa anfægter den tilgang, som Tyskland og Kommissionen anvendte i åbningsafgørelsen til at vurdere præmiens størrelse. Lufthansa har navnlig anfægtet Kommissionens konklusion om, at den markedskonforme minimumssats ville være 3,10 %. Denne betragtning var baseret på, at FFHG blev behandlet som »låntager«, mens garantien i den foreliggende sag ville dække en tvangsbøde til Haitec og ikke tilbagebetalingen af et lån. Meddelelsen fra Kommissionen om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (»meddelelsen om referencesatser«) ([17]) skal anvendes som reference. Minimumspræmien ville i så fald udgøre 7,98 %.

3.1.1.2. FFHG's »dobbelte« salg af et jordlod

(65) Lufthansa fremfører, at de ekspertudtalelser vedrørende salget af jord, der er nævnt i åbningsafgørelsen, er blevet udarbejdet af offentlige enheder. Lufthansa mener ikke, at de kan betegnes som uafhængige eksperter. Denne bemærkning vedrører imidlertid den oprindelige salgspris i salgsaftalen fra 2014 og vedrører ikke den tvivl, der blev rejst om FFHG's udøvelse af sin ret til at træde tilbage fra aftalen i forbindelse med salget af beboelsesgrunden ved salget til ADC en måned senere. Lufthansa er enig i denne tvivl og har gjort gældende, at sidstnævnte gav FFHG en fordel.

3.1.2. *Foranstaltninger vedrørende Ryanair*

3.1.2.1. Markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 mellem delstaten Rheinland-Pfalz og Ryanair

(66) Klageren hævder, at det er usædvanligt, at en offentlig myndighed indgår en sådan aftale. Den eneste præcedens vedrørte lufthavnen i Zweibrücken, hvor støtten faktisk blev fundet ulovlig og uforenelig.

(67) Klageren bemærker, at markedsføringsaftalen kun vedrører Frankfurt-Hahn lufthavn og ikke hele delstaten Rheinland-Pfalz.

(68) Ifølge Lufthansa skal det endvidere bemærkes, at delstaten Rheinland-Pfalz — i hvert fald for 2008 — betalte Ryanair to gange for internetforbindelser: én gang i henhold til Zweibrücken-aftalen og én gang i henhold til markedsføringsaftalen fra 2005, der vurderes i den foreliggende sag.

(69) Klageren bestrider også, at Ryanair reelt gennemførte en pressekampagne til fordel for turistindustrien i delstaten. Turiststrategien fra 2015, som var rettet mod udenlandske besøgende, bør ikke tages i betragtning ved vurderingen af markedsføringsaftalen fra 2005.

([17]) Meddelelse fra Kommissionen om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6).

(70) Klageren bestrider endvidere, at kravet om antallet af fly, der ifølge aftalen skulle have base i Frankfurt-Hahn lufthavn, blev opfyldt, og fremfører, at delstaten Rheinland-Pfalz ikke opsagde aftalen på trods af denne påståede overtrædelse af aftalen.

(71) Klageren anfører desuden, at 30-50 % af delstaten Rheinland-Pfalz' markedsføringsbudget blev brugt på Ryanair. Et sådant valg er udtryk for forskelsbehandling til fordel for Ryanair, navnlig i betragtning af at Ryanair også modtog markedsføringsstøtte i henhold til aftalerne om lufthavnstjenester fra 2005, 2015 og 2016 samt markedsføringsstøtte fra andre lufthavne.

3.1.2.2. Aftalerne om lufthavnstjenester mellem FFHG og Ryanair fra 2013, 2015 og 2016

(72) Klageren mener, at aftalerne om lufthavnstjenester kan tilregnes staten, da delstaten Rheinland-Pfalz i sin egenskab af majoritetsaktionær i FFHG og medlem af bestyrelsen sandsynligvis var involveret i undertegnelsen af aftalerne.

(73) Desuden ville en privat investor i en lignende situation have taget det primære økonomiske resultat af aftalen, nemlig det betydelige underskud, i betragtning og ville ikke have fornyet aftale. I overensstemmelse med Domstolens dom i sag C-300/16 ([18]) skal der tages hensyn til enhver oplysning, der i ikke uvæsentlig grad kan påvirke investorens beslutningsproces.

(74) Lufthansa har endvidere gjort gældende, at FFHG fik kendskab til AT Kearneys ekspertudtalelse fra 2012 vedrørende vurdering af FFHG's rentabilitet eller manglende rentabilitet. På grundlag af anbefalingen i denne ekspertudtalelse henvendte FFHG sig til Ryanair i begyndelsen af 2013 og anmodede om en forhøjelse af afgifterne. Ryanair var imidlertid kun enig i visse kosmetiske ændringer. FFHG burde således ikke have indgået aftalen om lufthavnstjenester fra 2013 og 2015, hvis selskabet handlede som en privat investor.

(75) Med hensyn til aftalen om lufthavnstjenester fra 2016 var FFHG's særlige situation som investor noget anderledes end i aftalerne fra 2013 og 2015. Lufthansa gør gældende, at aftalen om lufthavnstjenester fra 2016 ikke ville være blevet indgået af en fornuftig investor i FFHG's særlige situation, eftersom den blev indgået efter pres fra Ryanair over for en potentiel ny ejer af lufthavnen i forbindelse med en igangværende (fjerde) privatiseringsprocedure og på vilkår, der var endnu mere fordelagtige end vilkårene i aftalen om lufthavnstjenester fra 2005, hvilket ikke havde været tilstrækkeligt til at forhindre, at FFHG som helhed genererede betydelige tab i årenes løb.

(76) Desuden er der ingen forudsigelige eller endda beregnelige økonomiske parametre, der kunne anvendes til at vurdere, om kriteriet vedrørende den private investor var opfyldt, hovedsagelig fordi Ryanair ikke forpligtede sig til noget specifikt aktivitetsniveau i Frankfurt-Hahn lufthavn.

(77) Lufthansa bemærker også, at udtalelser fra de lokale parlamentsmøder med oplysninger givet til medlemmerne af FFHG's bestyrelse viser, at de vigtigste parametre i aftalen allerede var blevet aftalt den 28. juli 2016 af FFHG's ledelse efter pres fra Ryanair. PwC's gennemførlighedsundersøgelse er imidlertid dateret i september 2016. Lufthansa mener derfor, at dette bekræfter Kommissionen tvivl i åbningsafgørelsen om, at undersøgelsen ikke blev foretaget forud for indgåelsen af aftalen om lufthavnstjenester fra 2016. Formålet med undersøgelsen var i stedet at undgå, at FFHG indgav konkursbegæring i forbindelse med privatiseringsproceduren.

(78) Endelig fremfører Lufthansa, at det samlede støttebeløb i henhold til aftalerne om lufthavnstjenester fra 2013, 2015 og 2016 beløber sig til mindst 70 mio. EUR.

3.1.2.3. Uddannelsesstøtten til Ryanair

(79) Lufthansa mener, at Ryanair er modtager af den påståede uddannelsesstøtte, eftersom delstaten overførte betalingerne til HCM, som herefter skulle overføre dem til Ryanair.

([18]) Domstolens dom af 20. september 2017, Europa-Kommissionen mod Frucona Košice a.s, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, præmis 60.

(80) Klageren knytter den påståede uddannelsesstøtte til markedsføringsaftalen fra 2001 mellem FFHG og Ryanair, idet klageren gør gældende, at de er tæt forbundet i tidsmæssig henseende.

(81) Klageren bestrider Tysklands påstand om, at den påståede uddannelsesstøtte ikke vedrører en økonomisk aktivitet. Lufthansa bestrider, at uddannelsesstøtten havde til formål at støtte arbejdsløse eller personer, der var truet af arbejdsløshed, i erhvervelsen af kvalifikationer, og at aktiviteterne således vedrørte arbejdsmarkedspolitikken, således som Tyskland har gjort gældende.

(82) Klageren hævder også, at Ryanair ikke afholdt omkostningerne til uddannelse af sit personale.

(83) Klageren anvender forskellige kilder til at fastsætte størrelsen af den påståede uddannelsesstøtte, navnlig HCM's årsrapporter. Klageren anfører, at de statslige midler, der blev betalt til uddannelse af Ryanairs piloter og kabinepersonale, beløb sig til ca. 2,9 mio. EUR, og at beløbet dermed var betydeligt højere end antaget i åbningsafgørelsen. Det fremgår klart af HCM's årsrapporter for 2001 og 2002, at HCM modtog mindst 2 675 555,20 EUR fra delstaten Rheinland-Pfalz, som selskabet derefter ifølge klageren overførte til Ryanair. Klageren hævder, at en del af støtten blev udbetalt direkte til Ryanair for kurser, som Ryanair angiveligt selv gennemførte for sit personale. En anden del blev brugt til uddannelse af flypersonale, som senere blev ansat af Ryanair.

(84) Klageren hævder endvidere, at den påståede uddannelsesstøtte er uforenelig med det indre marked. Klageren mener, at betingelserne for fritagelse af den påståede uddannelsesstøtte i henhold til artikel 31 i den generelle gruppefritagelsesforordning ikke er opfyldt, og kritiserer i den forbindelse for det første støttens manglende gennemsigtighed, for det andet den omstændighed, at anmeldelsestærsklen er overskredet, og for det tredje, at betingelsen i artikel 31, stk. 2, i den generelle gruppefritagelsesforordning ikke er opfyldt, fordi det uddannelsesindhold, der angiveligt støttes, svarer til obligatoriske standarder vedrørende uddannelse.

(85) Endelig bestrider klageren Tysklands indsigelse med hensyn til opbevaringsperioden for forretningspapirer i henhold til tysk ret (ti år). Klageren havde givet Kommissionen nærmere oplysninger om den påståede uddannelsesstøtte i en klage indgivet i 2011. I Hahn I-afgørelsens betragtning 2 og 3 anføres det udtrykkeligt, at Kommissionen videresendte denne klage til Tyskland den 18. marts 2011. Tyskland blev derfor opmærksom på dette problem ni år efter udbetalingen af midlerne i 2002, og det ville derfor have været op til HCM's ledelse at beholde og opbevare de relevante dokumenter. Klageren tilføjer, at det i et sådant tilfælde må antages, at Tyskland rådede over dokumenterne, men ikke fremlagde dem for Kommissionen efter anmodning. I henhold til artikel 15, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 ([19]) bør der træffes en afgørelse på grundlag af de foreliggende oplysninger.

3.1.2.4. Finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal

(86) Klagerens bemærkninger til omstændighederne omkring opførelsen af vedligeholdelseshallen og besætnings- og pilotskolen vedrører klagerens bemærkninger af 4. marts 2011 og 9. juni 2016. Klageren henviser navnlig til presseartikler, ifølge hvilke FFHG's investering i faciliteter til uddannelse af besætningsmedlemmer og andet personale beløb sig til 9 mio. EUR. Klageren henviser desuden til forskellige indikatorer, herunder organiske forbindelser til FFHG's bestyrelse på daværende tidspunkt, som viser, at de respektive aftaler kan tilregnes staten.

(87) Klageren hævder endvidere, at der fandtes yderligere aftaler vedrørende de faciliteter til uddannelse af piloter og andre besætningsmedlemmer, der blev opført til Ryanair.

3.2. **Bemærkninger fra Ryanair**

3.2.1. *Uddannelsesstøtte til Ryanair*

(88) Ryanair påberåber sig forældelsesfristen for krav om tilbagebetaling i henhold til artikel 17 i forordning (EU) 2015/1589 og anfører, at den er udløbet siden den sidste udbetaling af støtten i 2003.

([19]) Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

(89) Ryanair har endvidere anført, at forældelsesfristen i Irland er seks år, og at Ryanair derfor ikke nødvendigvis fører fortegnelser over aftaler i en længere periode. Ryanair kan derfor ikke støtte sig på oplysninger om denne påståede støtteforanstaltning med henblik på at forsvare sig eller påvise, at der ikke er tale om støtte, eller at den er forenelig med det indre marked. Enhver undersøgelse heraf ville således udgøre en krænkelse af Ryanairs ret til forsvar og ret til god forvaltning. Endelig hævder Ryanair, at selskabet ikke var modtager af statsstøtten, men at det konsulentfirma a und o Gettmann, som HCM anvendte, var støttemodtageren. Der er en modsætning mellem Kommissionens konstatering af, at HCM blot handlede som formidler mellem delstaten Rheinland-Pfalz og Ryanair, og det forhold, at HCM finansierede 50 % af uddannelsen med egne midler.

3.2.2. *Finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal*

(90) I henhold til åbningsafgørelsen fremlagde Tyskland en rentabilitetsanalyse af de pågældende ordninger for at påvise, at de var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, som består i at beregne en samlet nettonutidsværdi af de pengestrømme, der kan henføres til ordningerne. Kommissionen har kritiseret flere punkter i denne analyse. Kommissionen har nægtet Ryanair aktindsigt. Ryanair er derfor ikke i stand til at fremsætte bemærkninger til de punkter, som Kommissionen har rejst mod den rentabilitetsanalyse, som Tyskland har fremlagt.

3.2.3. *Markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 indgået mellem delstaten Rheinland-Pfalz og Ryanair*

(91) For det første har Ryanair gjort gældende, at der var et reelt behov for markedsføringsydelser. Frankfurt-Hahn lufthavn og regionen omkring lufthavnen er afhængige af indtægter fra turisme. Det er blevet ret almindeligt, at en del af de regionale myndigheders markedsføring sker på luftfartsselskabernes websteder og andre medier. Det forhold, at selv større byer som Rom og Paris er nødt til at investere særskilt i international reklame, viser, at mindre kendte byer og regioner har et endnu større behov for at investere i markedsføring af deres eget image og mærke.

(92) For det andet opfylder Ryanairs markedsføringsydelser købernes markedsføringsbehov. Delstaten havde ikke til formål at gøre reklame for Ryanairs flyforbindelser til London-Stansted, Edinburgh, Newquay og Rom, men klart at markedsføre regionen omkring Frankfurt-Hahn lufthavn på internettet. Ifølge Ryanair gør annonceringen på selskabets websted og markedsføringen i flymagasiner det muligt at fokusere optimalt på et opmærksomt publikum. Markedet for lavprisselskaber er kendetegnet ved, at der er et betydeligt antal ubeslutsomme passagerer, der søger efter forslag til destinationer på luftfartsselskabernes websteder. Især passagerer, der søger efter tilbud i sidste øjeblik, har kun en generel idé om deres destinationstype (f.eks. en soldestination, en historisk by osv.) og foretager deres endelige valg baseret på det markedsføringsindhold, de er blevet gjort opmærksom på. Ryanairs websted og selskabets andre salgsfremmende midler skiller sig let ud med hensyn til værdi for annoncøren og kan bestemt ikke sammenlignes i denne henseende med noget andet luftfartsselskabs websted —endsige en lokal myndigheds officielle turistwebsted, som sjældent besøges af udlændinge. Ryanair henviser navnlig til sit websteds unikke karakter og tiltrækningskraft.

(93) For det tredje havde henvisningen til ruter i aftalerne fra 2005 og 2017 ikke til formål at markedsføre Ryanair, idet det er snarere delstaten, der har behov for, at Ryanair forpligter sig på et vist antal flyvninger og passagerer, fordi effektiviteten af markedsføringen af regionen afhænger af dens synlighed, hvilket igen afhænger af antallet af potentielle turister, der besøger Ryanairs websted, og antallet af passagerer i Ryanairs fly, der eksponeres for markedsføring om bord. Ifølge Ryanair er forpligtelser med hensyn til antal flyvninger og passagerer den bedste garanti for, at Ryanairs markedsføring på vegne af delstaten får tilstrækkelig synlighed. Desuden er det ønskeligt for delstaten at øge andelen af indrejsende passagerer. Fra en regional myndigheds perspektiv såsom delstaten vil indrejsende passagerer, der ankommer til og afrejser fra delstatens lufthavn, være meget mere tilbøjelige til at generere ikkeluftfartsrelaterede indtægter for regionen end lokale passagerer, der benytter lufthavnen til at flyve til udenlandske destinationer. Udenlandske passagerer er langt mere tilbøjelige til at bruge penge i regionen på hoteller, restauranter, souvenirs, lokale produkter og tjenesteydelser, biludlejning osv., og de regionale seværdigheder er naturligvis mere interessante for indrejsende passagerer.

(94) Ryanair har subsidiært gjort gældende, at delstaten kan have forfulgt økonomiske mål gennem markedsføringsaftalerne. Selv en aktionær med en aktiepost på 17,5 % kan forfølge økonomiske mål, og selv en minoritetsinteresse såsom delstatens interesse i FFHG før 2009 kan begrunde en fælles analyse af aftalerne om lufthavnstjenester ud fra et juridisk synspunkt. Fraport og delstaten Hessen, de to andre aktionærer i FFHG, var også henholdsvis et statsejet selskab og en statslig enhed. Selv før delstaten Rheinland-Pfalz erhvervede en andel på 82,5 % i FFHG den 1. januar 2009, repræsenterede både underskriveren af markedsføringsaftalen fra 2005 og ejerne af FFHG med andre ord i sidste ende staten. Det er derfor ikke bydende nødvendigt at konkludere, at underskriveren af aftalen og FFHG ikke kan anses for at udgøre en enkelt økonomisk enhed. Kommissionen bør som minimum skelne mellem perioden fra den 4. november 2005 (dvs. fra undertegnelsen af markedsføringsaftalen fra 2005) til den 31. december 2008, hvor delstaten ejede 17,5 % af FFHG, og fra den 1. januar 2009 til den 2. august 2017, hvor den ejede 82,5 % af FFHG.

(95) Dertil kommer, at delstatens forfølgelse af en almen interesse ikke samtidig udelukker forfølgelsen af kommercielle interesser. Delstaten kan have handlet som ejer af en »varemærkeportefølje«.

(96) Markedsføringsydelserne blev desuden prissat til deres markedsværdi. Prisen for markedsføringsydelserne på Ryanairs medier afspejlede Ryanairs websteds ekstraordinære popularitet. Ryanair er af den opfattelse, at Kommissionens praksis, bl.a. i Marseille- og Bratislava-sagerne ([20]), støtter denne antagelse. I sidstnævnte sag konkluderede Kommissionen, at det, også selv om en lufthavn ikke betaler for yderligere markedsføringsydelser på Ryanairs websted, men kun nævnes på webstedet som en destination, ikke kan udelukkes, at lufthavnen drager en vis fordel heraf.

(97) Endelig hævder Ryanair, at selskabet ikke opnåede en fordel. Ryanair fremfører, at selskabets markedsføring af sine egne tjenester er indholdsmæssigt forskellig og tidsfølsom. Ryanairs markedsføringsydelser købes af både offentlige og private købere. Der er ingen regel om, at markedsføringsydelser, der købes af en kunde, ikke må være til gavn for andre.

3.2.4. *Aftalerne om lufthavnstjenester mellem FFHG og Ryanair fra 2013, 2015 og 2016*

(98) Ifølge Ryanair indeholder åbningsafgørelsen ikke en komparativ analyse, og rentabilitetsanalysen vedrører kun aftalerne om lufthavnstjenester fra 2013, 2015 og 2016, og det begrundes ikke, hvorfor der ikke er foretaget en komparativ analyse. Kommissionen bør sammenligne Ryanairs aftaler med offentlige lufthavne, der påstås at indebære statsstøtte, med de aftaler, Ryanair har indgået med private og offentlig-private lufthavne. Kommissionen bør som udgangspunkt basere sig på en komparativ tilgang og kun anvende en omkostningsbaseret løsning, hvis der ikke findes et benchmark, som er i overensstemmelse med EU's retspraksis. I lyset af Chronopost-dommen ([21]) og Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte ([22]) er det kun i tilfælde, hvor der ikke er en sammenlignelig privat investor, at testen kan ændres fra en markedsbaseret sammenlignende test til en omkostnings-/indtægtsbaseret rentabilitetstest. Kommissionen bør derfor kun subsidiært basere sig på en rentabilitetstest (baseret på omkostninger og indtægter).

(99) Med hensyn til aftalerne om lufthavnstjenester fra 2013 og 2015 begik Kommissionen en retlig fejl ved at fastslå, at en påstået faldende rentabilitet (hvilket ikke var tilfældet) og ikke manglende rentabilitet er tilstrækkelig til at fastslå, at der foreligger støtte. Kommissionens tilgang forudsætter, at en markedsøkonomisk aktør aldrig ville acceptere et fald i fortjenesten i forbindelse med en genforhandling af aftaler uanset årsag. Hvis denne tilgang blev bekræftet, ville den markedsøkonomiske aktørtest udmønte sig i et krav om konstant eller stigende fortjeneste. Der ville i den forbindelse blive se bort fra hyppige omstændigheder, hvor en kommerciel operatør kan acceptere lavere

([20]) Kommissionens afgørelse (EU) 2016/1698 af 20. februar 2014 om de foranstaltninger, SA. 22932 (11/C) (ex NN 37/07), som Frankrig har iværksat til fordel for lufthavnen Marseille Provence og de luftfartsselskaber, som benytter lufthavnen (EUT L 260 af 27.9.2016, s. 1), Kommissionens afgørelse 2011/60/EU af 27. januar 2010 om statsstøtte C 12/08 (tidligere NN 74/07) — Slovakisk — Aftale mellem Bratislava lufthavn og Ryanair (EUT L 27 af 1.2.2011, s. 24), betragtning 114.

([21]) Jf. Domstolens dom af 3. juli 2003, Chronopost mod UFEX, forenede sager C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, ECLI:EU:C:2003:388, præmis 38-40.

([22]) Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1), betragtning 225-228.

fortjeneste. Nettovirkningen af et prisfald, der indføres som følge af en konkurrents indtræden på markedet, kan f.eks. være et fald i fortjenesten, men operatøren kan ikke desto mindre have udvist profitmaksimerende adfærd. I dette tilfælde kunne det f.eks. i lyset af ændringerne i handelsvilkårene have været hensigtsmæssigt for FFHG at acceptere et fald i rentabiliteten for at matche Ryanairs bestræbelser på at redde driften af dårligt præsterende ruter. F.eks. blev der indført en flypassagerafgift på 8 EUR i Tyskland i 2010, og der blev indført en sikkerhedsafgift på 3,36 EUR (senere forhøjet til 4,4 EUR) i Tyskland i 2014. Hver gang synes parterne at have ventet et år eller to med at afgøre, om foranstaltningen skulle opretholdes eller trækkes tilbage på grund af dens negative indvirkning på trafikken, før de overvejede justeringer.

(100) Ifølge Ryanair ville Kommissionen ved at fokusere snævert på tillægsaftalen fra 2013 og anmærkningen fra 2015 og ikke anskue tilpasningen af aftalen om lufthavnstjenester fra 2005 i et bredere perspektiv tilsidesætte princippet om, at det er »nødvendigt ved anvendelsen af kriteriet om den private investor at vurdere den pågældende kommercielle transaktion i sin helhed« ([23]).

(101) En rapport fra december 2013 fra konsulentfirmaet Oxera, som Ryanair havde bestilt, viser også, at aftalen om lufthavnstjenester fra 2013 og aftalen om lufthavnstjenester fra 2015 var rentable for lufthavnen både isoleret set, og hvis lufthavnen havde videreført eller fornyet en tidligere aftale om lufthavnstjenester. Dette er et stærkt bevis på, at begge aftaler er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

(102) Med hensyn til aftalen om lufthavnstjenester fra 2016 hævder Ryanair, at den var rentabel ud fra en forhåndsbetragtning, som det fremgår af Oxera-rapporten.

(103) Ryanair bestrider desuden, at aftalen om lufthavnstjenester fra 2016 kan tilregnes staten og involverer statsmidler. Aftalen blev undertegnet den 9. september 2016 på et tidspunkt, hvor delstaten netop var kommet ud af et nyligt mislykket salg af FFHG og var aktivt involveret i salget af FFHG til en anden køber, og kort tid (fem måneder) inden delstaten undertegnede en aktiekøbsaftale med HNA Airport Group GmbH den 1. marts 2017. Da det tager nogle måneder at forberede en aktiekøbsaftale, kan det forventes, at delstaten ved indgåelsen af aftalen om lufthavnstjenester fra 2016 allerede vidste, at FFHG ville blive solgt til HNA Airport Group GmbH, og at delstaten ikke ville skulle opfylde aftalen om lufthavnstjenester fra 2016. Aftalen om lufthavnstjenester fra 2016 blev derfor undertegnet af delstaten, men på vegne af HNA Airport Group GmbH. Da HNA Airport Group GmbH ikke er en statslig enhed, er dens finansielle midler ikke statsmidler, og aftalen kunne heller ikke tilregnes staten.

3.3. **Bemærkninger fra FFHG**

3.3.1. *Aftalerne om lufthavnstjenester mellem FFHG og Ryanair fra 2013, 2015 og 2016*

(104) FFHG henviser til Oxera-rapporten, som Ryanair har fremlagt, og gentager, at aftalerne om lufthavnstjenester fra 2013, 2015 og 2016 er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

(105) FFHG anfægter den tvivl, som Kommissionen har givet udtryk for med hensyn til timingen og antagelserne i PwC-undersøgelsen fra 2016. Med hensyn til timingen forklarer FFHG, at PwC's prognoser blev stillet til rådighed for FFHG i udkast inden udarbejdelsen af den endelige udgave og derfor blev taget i betragtning, inden aftalen om lufthavnstjenester fra 2016 blev indgået. Incitamentsordningen i aftalen (den såkaldte »vækstordning«) er udformet på en sådan måde, at Ryanair ikke får rabat på afgiften pr. passager, hvis antallet af passagerer falder eller forbliver det samme i forhold til det foregående år. Det kunne derfor på forhånd antages, at Ryanairs passagertrafik ville stige i den periode, hvor aftalen om lufthavnstjenester fra 2016 var gældende. I FFHG's forretningsplan for 2017 forventedes det også, at det samlede passagertal ville stige med [5-10] % mellem 2016 og 2017. Desuden blev Kommissionens betænkeligheder med hensyn til den manglende risikovurdering i PwC-undersøgelsen behandlet i

([23]) Rettens dom af 17. december 2008, Ryanair mod Kommissionen, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, præmis 59.

Oxera-rapporten. Dette gælder også Kommissionens betænkeligheder med hensyn til risikoen for, at Ryanair straks kunne have indstillet alle aktiviteter i Frankfurt-Hahn lufthavn fra 2016 og fremefter. Beregningen i Oxera-undersøgelsen er baseret på en årlig vækstrate på [3,5-4,0] %, hvilket svarer til branchens resultater på daværende tidspunkt. Hvis Ryanair kunne have nydt godt af incitamentsordningen, ville værdien af aftalen om lufthavnstjenester fra 2016 være steget fra [20-25] mio. EUR (i basisscenariet) til [25-30] mio. EUR.

3.3.2. *Finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal*

(106) FFHG hævder, at finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip. FFHG anfægter Kommissionens tvivl med hensyn til de metodologiske aspekter af rentabilitetsanalysen i åbningsafgørelsen.

(107) For det første indgik afskrivningsbeløbet ikke i de pengestrømme, som Tyskland havde beregnet.

(108) For det andet var de oprindelige investeringsomkostninger på ca. [100 000-200 000] EUR allerede taget i betragtning, og selv om de ikke var blevet taget i betragtning (hvilket ikke var tilfældet), ville medtagelsen heraf stadig føre til en positiv nettonutidsværdi.

(109) For det tredje forklarer FFHG, at de årlige indgående pengestrømme, der blev anfægtet i åbningsafgørelsen, faktisk vedrørte enten årlige opkrævningsomkostninger og/eller faste accessoriske omkostninger, der repræsenterer udgående pengestrømme og blev behørigt beregnet i rentabilitetsanalysen, eller renter, hvis udelukkelse fra rentabilitetsanalysen ville have en positiv indvirkning på nettonutidsværdien.

(110) For det fjerde var diskonteringssatsen på [4,0-4,5] %, som i åbningsafgørelsen (betragtning 266) blev anset for at være for lav, faktisk ret konservativt fastsat. Selv hvis det antages, at en passende alternativ diskonteringssats kunne have været på [5-10] %, ville denne højere diskonteringssats have haft en positiv og ikke negativ indvirkning på nettonutidsværdien som følge af disse aftalers likviditetsprofil, da den særlige lejebetaling fra Ryanair for 2010 udgjorde en betydelig likviditetstilførsel på [0-5] mio. EUR og hvert af de følgende 14 år ville resultere i en meget lille likviditetsudstrømning. FFHG konkluderer derfor, at en forhøjelse af diskonteringssatsen stadig ville føre til den konklusion, at aftalerne var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

4. **BEMÆRKNINGER FRA TYSKLAND**

4.1. **Foranstaltninger over for FFHG**

4.1.1. *Garantien ydet af Rheinland-Pfalz til FFHG*

(111) Tyskland afviser, at der foreligger en økonomisk fordel, og henviser alternativt til Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 ([24]).

(112) Med hensyn til den økonomiske fordel gentager Tyskland, at de kumulative betingelser i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier ([25]) (»garantimeddelelsen«) var opfyldt. Tyskland gør gældende, at a) låntageren ikke var en kriseramt virksomhed på det tidspunkt, hvor aftalen blev indgået, at b) garantiens størrelse kunne fastlægges på det tidspunkt, hvor garantien blev ydet, og at c) den dækkede højst 80 % af forpligtelsen. Ifølge Tyskland anfægtede Kommissionen ikke de to første af disse betingelser i åbningsafgørelsen. Den eneste tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i åbningsafgørelsen, synes at vedrøre den sidste af ovennævnte kumulative betingelser, nemlig at FFHG betalte markedsprisen for garantien. Tyskland gør i den forbindelse gældende, at prisen er markedsprisen.

([24]) Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte (EUT L 352 af 24.12.2013, s. 1).

([25]) Kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier (EUT C 155 af 20.6.2008, s. 10).

(113) Tyskland har for det første gjort gældende, at delstaten ikke har ekspertise til at beregne den markedskonforme garantipræmie og med rimelighed kunne forvente, at [konsulentfirmaets] resultater var korrekte. Tyskland har gjort gældende, at delstaten i praksis ikke kunne forventes, heller ikke med hensyn til omkostninger, at sætte spørgsmålstegn ved [konsulentfirmaets] rapport uden at sætte spørgsmålstegn ved dens nøjagtighed og den omstændighed, at den kunne give FFHG en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Tyskland har gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at tage stilling til, om Kommissionens beregning er korrekt eller ej, da delstaten har anvendt en kompetent tredjepart til at fastsætte en garantipræmie, der er i overensstemmelse med markedspræmierne, og dermed har opfyldt sin forpligtelse i henhold til EU's statsstøtteregler. Delstaten påpeger, at parterne i dette særlige tilfælde ville have aftalt en anden garantipræmie, hvis [konsulentfirmaet] var nået frem til en anden konklusion. Delstaten antager derfor, at der er skabt en berettiget forventning, som Kommissionen bør tage hensyn til.

(114) For det andet gør Tyskland gældende, at den omhandlede garanti er en kontraktopfyldelsesgaranti (*Vertragserfüllungsbürgschaft*). Ifølge Tyskland medfører denne form for garanti en fordel for garantistilleren (dvs. delstaten) i tilfælde af indfrielse af garantien (*Bürgschaftsfall*), som der bør tages hensyn til ved fastsættelsen af garantipræmien. En kontraktopfyldelsesgaranti bør vurderes efter andre kriterier end en garanti til sikring af et lån, da den reducerer garantistillerens misligholdelsesrisiko. Tyskland forklarer, at det garanterede beløb i tilfælde af FFHG's misligholdelse kun ville blive betalt af delstaten til Haitec, når ejendommen er blevet tilbageført af Haitec. Hvis garantien blev krævet indfriet, ville delstaten derfor modtage ejendommen, herunder den vedligeholdelseshal, der efterfølgende er blevet opført på grunden, uden at skulle betale kompensation til Haitec. En sådan vedligeholdelseshal kunne anvendes selv uden flyvninger og ville i det mindste opretholde, hvis ikke øge, ejendommens værdi.

(115) Hvis garantien ikke blev krævet indfriet, mens delstaten stadig var aktionær i FFHG, ville delstaten også have nydt godt af tilbageførslen af ejendommen til FFHG, fordi tilbageførslen ville have øget den samlede værdi af FFHG's aktier.

(116) Selv efter overdragelsen af delstatens aktier til den private investor HNA havde delstaten fortsat en fordel, da FFHG var forpligtet til at overføre ejendommen til delstaten, hvis garantien blev krævet indfriet ([26]). Den omstændighed, at ejendommen takket være den vedligeholdelseshal, der var opført på grunden, ville være værdifuld, ville mindske delstatens faktiske risiko for misligholdelse.

(117) FFHG's og delstatens antagelse på det tidspunkt, hvor garantien blev aftalt, om, at salget til Haitec ville føre til en bæredygtig stigning i grundens værdi, blev bekræftet efterfølgende, da Haitecs investeringer på ca. 40 mio. EUR viste sig at være betydeligt højere end oprindeligt planlagt.

(118) Tyskland gør endvidere gældende, at selv hvis man antager, at Kommissionens beregning af garantipræmien er korrekt, og at forskellen mellem den præmie, der er fastsat af [konsulentfirmaet] (2,56 %), og den præmie, der er fastsat af Kommissionen (3,10 % – 4,41 %), udgør en økonomisk fordel for FFHG, består denne fordel kun i en forskel på 0,54 procentpoint, dvs. en årlig forskel på 33 480 EUR. Efter tre år vil det samlede beløb på 100 440 EUR stadig være betydeligt lavere end det beløb, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1407/2013.

(119) Endelig er Tyskland ikke bekendt med nogen forbindelse mellem Haitecs moderselskab (City Leasing Ltd) og Ryanair.

4.1.2. *FFHG's »dobbelte« salg af et jordlod*

(120) Tyskland meddeler Kommissionen, at der i modsætning til, hvad der var fastsat i salgsaftalen fra 2014 mellem FFHG og delstaten Rheinland-Pfalz, ikke blev udarbejdet en ekspertudtalelse, da FFHG udøvede sin ret til at træde tilbage fra aftalen. Beboelsesgrunden blev derimod overdraget til en værdi af nul EUR, dvs. samme pris som det oprindelige salg.

([26]) Aktiekøbsaftale med HNA, punkt 8.2, nr. 4.

(121) Tyskland begrunder denne afgørelse med, at der ikke var noget, der tydede på, at priserne på beboelsesgrunden ville ændre sig i perioden mellem salgsaftalen fra 2014 og udøvelsen af retten til at træde tilbage fra aftalen i 2016. Tyskland bemærker endvidere, at det i den første ekspertudtalelse fra ekspertudvalget vedrørende ejendomsværdier i Osteifel-Hunsrück-området, som blev bestilt af delstaten Rheinland-Pfalz og suppleret med en rapport fra SGD Nord, blev konkluderet, at grunden havde en betydelig negativ værdi (mellem ca. [– 5 og –2] mio. EUR), baseret på et skøn over omkostningerne til nedrivning af bygninger og rehabilitering af grunden på [4-6] mio. EUR og grundens positive salgsværdi, når bygningerne var revet ned, og grunden var blevet rehabiliteret, på [1-4] mio. EUR). For yderligere at understrege sin holdning anmodede Tyskland om en ny ekspertudtalelse fra ekspertudvalget vedrørende ejendomsværdier i Osteifel-Hunsrück-området, efter at Tyskland var blevet underrettet om åbningsafgørelsen, for at vurdere, om markedsværdien af beboelsesgrunden på grundlag af de oplysninger, der var tilgængelige på tidspunktet for udøvelsen af retten til at træde tilbage fra aftalen, faktisk var nul EUR. Denne udtalelse bekræfter Tysklands analyse. Tyskland forklarer, at den omstændighed, at ADC har tilbudt en højere salgspris, kan skyldes spekulationer om, at beboelsesgrunden kunne udvikles med succes efter privatiseringen af lufthavnen. Denne subjektive forventning hos en privat investor (som ikke synes at være blevet tilpasset, da grunden stadig er uudnyttet) kan ikke rejse tvivl om delstatens objektive analyse på salgstidspunktet, som blev bekræftet i den senere ekspertudtalelse.

4.2. **Foranstaltninger vedrørende potentiel støtte til Ryanair**

4.2.1. *Markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 mellem delstaten Rheinland-Pfalz og Ryanair*

(122) Tyskland gør gældende, at markedsføringsaftalen fra 2005 er uafhængig af de lufthavnstjenester, som FFHG tilbyder, og at betalingerne fra delstaten Rheinland-Pfalz til Ryanair svarer til markedspriserne. Med henblik herpå sammenlignede Tyskland Ryanairs priser med andre websteders priser for lignende reklamekampagner. Tyskland gør endvidere gældende, at turismen er vigtig for økonomien i delstaten Rheinland-Pfalz, og at der i turiststrategien fra 2015 lægges særlig vægt på det udenlandske marked, og at der derfor lægges særlig vægt på at tiltrække flere udenlandske turister i delstaten Rheinland-Pfalz' markedsføringsstrategi. I denne forbindelse mener Tyskland, at annoncering på Ryanairs websted er mest effektiv, fordi de internationale brugere besøger dette websted.

(123) Efter Tysklands opfattelse var markedsføringsaftalen fra 2005 og 2017 foranstaltninger til fremme af turismen og ikke en promovering af Ryanair. Markedsføringsaftalerne blev derfor udformet i overensstemmelse med markedsvilkårene, og betalingerne fra delstaten blev således i hvert enkelt tilfælde modsvaret af værdiforøgende markedsføringsydelser.

(124) De specifikke tjenester blev leveret af Ryanair som særskilte markedsføringsydelser, uanset om der var tale om flyvninger i eller i nærheden af delstaten Rheinland-Pfalz. Målet var mere specifikt at markedsføre Rheinland-Pfalz som turistområde og øge andelen af turister, der tilbringer mindst én nat i Rheinland-Pfalz, blandt Ryanairs passagerer, der ankommer til kommercielle lufthavne beliggende i eller tæt på Rheinland-Pfalz (indgående trafik). Ud over Frankfurt-Hahn lufthavn omfatter disse lufthavne Karlsruhe/Baden-Baden, Strasbourg, Saarbrücken, Luxembourg, Köln-Bonn og Frankfurt-Main. Den sidste markedsføringsaftale blev indgået i oktober 2017, hvor privatiseringen af Frankfurt-Hahn lufthavn allerede var afsluttet ved overdragelsen af delstatens aktier i sommeren 2017.

(125) Ifølge Tyskland er denne brede tilgang til delstaten, navnlig medtagelsen af de forskellige lufthavne, også i modstrid med Kommissionens antagelse (betragtning 239 i åbningsafgørelsen) om, at markedsføringsforanstaltningerne primært havde til formål at fremme Ryanairs luftfartstjenester til og fra Rheinland-Pfalz. Dette modsiges af, at de fleste af de passagerer, som Ryanair transporterer fra Frankfurt-Hahn lufthavn, udrejser — ([75-80] % af Frankfurt-Hahns passagertrafik er udgående ifølge en undersøgelse fra Dornier Consulting, som Tyskland har fremlagt). Kommissionens antagelse om, at målet om at fremme turismen »ikke er nået«, må forkastes som rent spekulativ. Kommissionen har ikke forstået, at markedsføringsaftalerne ikke kun havde til formål at øge antallet af passagerer. Tyskland afviser Kommissionens foreløbige synspunkt om, at markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 faktisk indebar driftsstøtte til Ryanair. Tyskland understreger navnlig, at Ryanairs forpligtelser i henhold til markedsføringsaftalen fra 2017 også kunne opfyldes, hvis turister, der var ankommet til andre lufthavne uden for delstaten, blev fløjet til Rheinland-Pfalz og overnattede der.

(126) Ryanair blev valgt som kontraherende part, fordi Ryanair har et højt kompetenceniveau inden for markedsføring af lokaliteter, og fordi Ryanair som luftfartsselskab transporterer turister til lufthavne beliggende i delstaten eller i nærheden fra forskellige lufthavne. Ryanair kunne realistisk set bringe et stort antal turister til delstaten, fordi Ryanair betjener et stort antal lufthavne i og omkring delstaten og i årenes løb havde opbygget en stor markedstilstedeværelse i markedsføringssektoren og var kendt for at levere effektive markedsføringstjenester.

(127) Tyskland fremfører, at markedsføringsydelserne kunne indkøbes uden offentligt udbud, fordi den tyske lovgivning om offentlige udbud indeholdt en undtagelse, når kun én operatør, Ryanair, realistisk set er i stand til at levere tjenesterne. Da indkøbet indgik i delstatens offentlige politiske opgaver, nemlig fremme af turisme og regional økonomisk udvikling, handlede delstaten Rheinland-Pfalz som en offentlig indkøber i forbindelse med forfølgelsen af sin offentlige politiske målsætning.

(128) Desuden var FFHG på ingen måde involveret i indgåelsen af markedsføringsaftalerne. Kommissionen bør derfor adskille markedsføringsstrategien fra udviklingen af Frankfurt-Hahn lufthavn.

(129) Tyskland gør endvidere gældende, at priserne for markedsføringsydelserne var i overensstemmelse med markedsvilkårene. I begyndelsen af 2017 blev der indgået kontrakt med en ekstern og uafhængig ekspert med særlig ekspertise inden for både turisme- og lufthavnssektoren. Sidstnævnte fastsatte markedspriserne for markedsføringsydelserne ved hjælp af en benchmarking og en markedsundersøgelse, som viste, at Ryanairs tilbud var det mest fordelagtige. Eksperten identificerede derefter forskellige aspekter, der skulle tages i betragtning, for at markedsføringsaftalen fra 2017 kunne være i overensstemmelse med markedsvilkårene, f.eks. en varighed på højst tre år og uafhængig overvågning.

(130) Ryanair og delstaten Rheinland-Pfalz blev enige om, at betalinger kun vil finde sted, hvis antallet af overnattende gæster i den relevante periode er tilstrækkeligt dokumenteret på grundlag af almindeligt anerkendte metoder og markedsstandarder. Coyne Research fik til opgave at overvåge Ryanairs overholdelse af vilkårene i aftalen. Tyskland forklarer, at Ryanair mellem [...] og [...] kvartal [...] har bragt mere end [...] overnattende gæster til Rheinland-Pfalz ([...] % via Frankfurt-Hahn lufthavn).

(131) Som følge af Kommissionens indledning af proceduren i artikel 108, stk. 2, i TEUF opsagde delstaten Rheinland-Pfalz aftalen pr. 31. december 2018.

4.2.2. *Uddannelsesstøtten til Ryanair*

(132) Tyskland bekræftede, at Ryanair var den endelige modtager af betalinger fra delstaten, og at HCM blot var formidler. Tyskland fremsatte yderligere fire bemærkninger: For det første udgør betalingerne ikke statsstøtte. For det andet er størrelsen af den finansiering, som ifølge klageren angiveligt blev ydet til Ryanair, ukorrekt. For det tredje kan Tyskland ikke fremlægge de oplysninger, som Kommissionen anmodede om i åbningsafgørelsen, og for det fjerde er forældelsesfristen for en potentiel tilbagesøgning allerede udløbet.

(133) Med hensyn til det første punkt gør Tyskland gældende, at betalingerne til Ryanair for uddannelsesstøtten ikke udgør statsstøtte fordi de ikke vedrører en økonomisk aktivitet. Disse betalinger finansierer derimod arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. De vedrører således udøvelse af offentlig myndighed. Betalingsmodtageren var Ryanair, fordi Ryanair leverede tjenester, der gjorde det muligt for HCM at gennemføre aktiviteterne, dvs. gennemføre uddannelsen, med bistand fra a und o Gettmann.

(134) Med hensyn til det andet punkt har Tyskland fremsat tre bemærkninger. For det første blev finansieringen kun ydet mod relevant dokumentation for anvendelse, og finansieringsintensiteten var begrænset til 50 %. For det andet er Lufthansas påstand om, at delstatens advokat under et retsmøde i sag T-492/15 ([27]) indrømmede, at delstaten ganske rigtigt havde tildelt Ryanair ulovlig driftsstøtte, hverken kendt af Tyskland eller delstaten, og en sådan indrømmelse er heller ikke nævnt i referatet af retsmødet. Lufthansa kunne have fået adgang til lydfilerne fra retsmødet som bevis for denne påstand, men det skete ikke. For det tredje udleder Lufthansa af HCM's årsrapporter, at delstaten havde ydet støtte på mindst 2,7 mio. EUR. Lufthansas udtalelser er inkonklusive, og der er ingen tegn på, at de midler, der blev overført til HCM, blev misbrugt og ikke anvendt til de påtænkte socialpolitiske foranstaltninger.

(135) Med hensyn til det tredje punkt gentager Tyskland, at det er vanskeligt at give flere oplysninger, da arkiveringsperioden i henhold til tysk ret er ti år og er udløbet. Med hensyn til Kommissionens betragtning i åbningsafgørelsen om, at den pågældende foranstaltning muligvis kunne betragtes som uddannelsesstøtte i henhold til den generelle gruppefritagelsesforordning, svarede Tyskland derfor, at delstaten på grund af den ufuldstændige dokumentation ikke kan fastslå, om betingelserne i artikel 31 i den generelle gruppefritagelsesforordning var opfyldt. Delstaten ved ikke, om og i givet fald i hvilket omfang de personer, der er uddannet under disse programmer, blev ansat af Ryanair efter afslutningen af deres uddannelse. De tyske myndigheder ved ikke, om og i givet fald i hvilket omfang Ryanair normalt afholder uddannelsesomkostningerne for de forskellige kategorier af ansatte, og hvornår de ansatte eventuelt selv skal afholde uddannelsesomkostningerne (på et pro rata-grundlag).

(136) Med hensyn til det fjerde punkt bemærker Tyskland, at spørgsmålet om, hvorvidt de kumulative betingelser for, at der foreligger statsstøtte, er opfyldt i den foreliggende sag, ikke er relevant, da enhver tilbagesøgning under alle omstændigheder ville være forældet efter ti år i overensstemmelse med artikel 17 i forordning (EU) 2015/1589. I henhold til artikel 17, stk. 2, i forordning (EU) 2015/1589 beregnes periodens begyndelse fra den dato, hvor støtten tilkendes, idet datoen for den sidste betaling er afgørende. Den sidste betaling fandt sted ved udgangen af 2003, således at forældelsesfristen udløb ved udgangen af 2013. Tyskland hævder, at uddannelsesstøtten først blev undersøgt i Kommissionens anmodning om oplysninger af 13. marts 2017. På dette tidspunkt var forældelsesfristen allerede udløbet mere end tre år tidligere og kunne derfor ikke længere afbrydes.

4.2.3. *Finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal*

(137) Tyskland bestrider eksistensen af statsstøtte med den begrundelse, at beslutningen om at opføre vedligeholdelseshallen og finansieringen af besætnings- og pilotskolen var en selvstændig beslutning truffet af FFHG's ledelse.

(138) Tyskland afviser endvidere klagerens påstand om, at kun de vigtigste flytyper, som Ryanair anvendte på daværende tidspunkt (Boeing 737), kunne serviceres i vedligeholdelseshallen. Andre mellemdistancefly såsom Airbus A320 kunne også serviceres der. Tyskland forklarede, at vedligeholdelseshallen er designet til at have en lang brugslevetid på ca. 30 år. Eftersom aftalen med Ryanair er indgået for en periode på 15 år, ville FFHG ikke have haft nogen interesse i at designe en vedligeholdelseshal udelukkende til brug for Ryanair.

(139) Tyskland hævder, at der ikke er noget, der underbygger konklusionen om, at Ryanair har fået en fordel gennem indgåelsen af aftalerne. FFHG gennemførte en detaljeret rentabilitetsundersøgelse, som blev forelagt bestyrelsen. Kommissionen har sat spørgsmålstegn ved nogle af antagelserne i denne undersøgelse. Tyskland har ingen oplysninger, der tyder på, at ledelsens antagelser på daværende tidspunkt var åbenbart urigtige ud fra en relevant forhåndsbetragtning.

(140) Tyskland påpeger endvidere, at selv hvis det i den foreliggende sag antages, at Ryanair indrømmes en fordel i henhold til statsstøttereglerne, og at foranstaltningen kan tilregnes staten (hvilket den ikke kan), kan en sådan investeringsstøtte betragtes som forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, i TEUF og EF-retningslinjerne fra 2005 for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne ([28]) (»luftfartsretningslinjerne fra 2005«), der var gældende på daværende tidspunkt.

([27]) Deutsche Lufthansa AG mod Kommissionen, retsmøde den 9. juli 2018.
([28]) EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1.

(141) Endelig anfører Tyskland, at finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal var forenelig med det indre marked. Ifølge Tyskland blev der skabt omkring 50 faglærte job gennem opførelsen af vedligeholdelseshallen og opførelsen af besætnings- og pilotskolen. Tyskland mener, at den oprettede infrastruktur var nødvendig og hensigtsmæssig for at nå målet om regional udvikling, hvilket fremgår af dens gode udnyttelse, som også opfylder udsigterne på mellemlang sigt.

4.2.4. *Aftalerne om lufthavnstjenester mellem FFHG og Ryanair fra 2013, 2015 og 2016*

(142) Tyskland fastholder, at aftalerne om lufthavnstjenester mellem FFHG og Ryanair fra 2013, 2015 og 2016 ikke udgør statsstøtte. Tyskland fremhæver endvidere, at i modsætning til, hvad Kommissionen antog i åbningsafgørelsen (betragtning 108 og 109), har Tysklands vurdering og begrundelse ikke ændret sig over tid.

(143) Ændring og tilpasning af kontraktgrundlaget over en periode på ca. 15 år er almindelig praksis i denne branche. Dette skyldes f.eks. ændringerne i de gældende rammebestemmelser og navnlig, at Kommissionen indførte nye retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber to gange i denne periode, som indebar ændringer af praksis for driften af en regional lufthavn.

(144) Tyskland er i tvivl om, hvorvidt en eventuel fordel kan tilregnes staten. Tyskland gentager, at FFHG's ledelse på daværende tidspunkt handlede uafhængigt, hvilket betyder, at sådanne aftaler blev forhandlet uafhængigt med Ryanair. Disse aftaler skulle navnlig ikke godkendes af bestyrelsen (*Aufsichtsrat*), men kunne lovligt indgås af ledelsen alene.

(145) Det faktum, at delstaten Rheinland-Pfalz indgik markedsføringsaftaler med Ryanair i 2005 og senere igen i 2017, tyder ikke på, at delstaten havde til hensigt at opretholde og markedsføre Ryanairs lufttransportaktiviteter i Frankfurt-Hahn lufthavn.

(146) Tyskland tvivler desuden på, at der er tale om selektivitet i lyset af EU-domstolenes seneste retspraksis. Tyskland har gjort gældende, at den blotte omstændighed, at der er indgået en bilateral aftale, ikke i sig selv kan begrunde selektivitet. I sin dom i sag T-77/16 af 13. december 2018 ([29]) bemærkede Retten, at den blotte omstændighed, at bilaterale aftaler afviger fra kravene i den gældende plan for lufthavnsafgifter eller andre bilaterale aftaler, ikke giver anledning til selektivitet. Kommissionen skal derimod kunne påvise, at de betingelser, der indrømmes et luftfartsselskab, adskiller sig fra dem, der gælder for andre luftfartsselskaber. Tyskland forklarer, at aftalerne om lufthavnstjenester fra 2013 og 2015 ikke indeholder bestemmelser om nye lufthavnsafgifter, der afviger fra den generelle lufthavnsafgiftsordning i Frankfurt-Hahn lufthavn. Aftalerne om lufthavnstjenester fra 2013 og 2015 er derimod en yderligere forlængelse af de eksisterende betingelser i henholdsvis tre og fem år.

(147) Efter Tysklands opfattelse er de afgifter, der er aftalt med Ryanair, i overensstemmelse med den generelle lufthavnsafgiftsordning i Frankfurt-Hahn lufthavn, som stort set har været uændret siden 2006. Den eneste forskel mellem tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016 og den generelle lufthavnsafgiftsordning i Frankfurt-Hahn lufthavn er, at lufthavnsafgifterne på [...] EUR pr. afrejsende passager allerede gælder fra [...] afrejsende og ankommende passagerer og ikke kun fra [...] passagerer. Tyskland gør endvidere gældende, at ethvert andet luftfartsselskab, som genererede et tilsvarende antal passagerer, kunne have benyttet lufthavnen på sammenlignelige, ikkediskriminerende vilkår, dvs. at det kunne have indgået en lignende aftale med FFHG.

(148) Tyskland gør gældende, at tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016 også var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip og fremlagde i denne forbindelse en analyse af den gradvist stigende rentabilitet udarbejdet af PwC (»PwC-undersøgelsen«). Det fremgik af betragtning 287 i åbningsafgørelsen, at undersøgelsen var blevet bestilt højst to dage før indgåelsen af tillægsskrivelse nr. 2 i 2016. Tyskland præciserede, at PwC-undersøgelsen blev udarbejdet og drøftet med FFHG over en lang periode, og at FFHG's ledelse derfor havde fuldt kendskab hertil, da aftalen blev indgået. Tyskland bestrider derfor, at undersøgelsen først blev bestilt to dage før indgåelsen af aftalen. Tyskland fremfører, at PwC havde støttet forhandlingsprocessen fra begyndelsen.

([29]) Rettens dom af 13. december 2018, Ryanair og Airport Marketing Services mod Kommissionen, T-77/16, ECLI:EU:T:2018:947.

(149) Tyskland fastholder endvidere, at Ryanair ikke har modtaget en fordel gennem tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016, og at PwC's vurdering er korrekt. I de to år efter indgåelsen af aftalen var passagertallet over 2 mio., dvs. i gennemsnit ca. 2,28 mio., dvs. mere end [7-10] % over prognosen.

(150) I denne forbindelse understreger Tyskland også, at tillægsaftalen fra 2013 ikke indeholder nogen bestemmelse om, at lufthavnsafgifterne på [...] EUR pr. passager gælder fra [...] afrejsende og ankommende passagerer. Dette var ikke nødvendigt, da det udtrykkeligt fremgår af tillægsaftalen, at passageromkostningerne for afrejsende passagerer ikke er omfattet af tillægsaftalen fra 2013. Grundlaget for lufthavnsafgifterne for afrejsende og ankommende passagerer har derimod altid været lufthavnsafgiftsordningen i Frankfurt-Hahn lufthavn, som gælder på samme måde for alle brugere af Frankfurt-Hahn lufthavn. De afgifter, der blev aftalt med Ryanair, var derfor i overensstemmelse med lufthavnsafgiftsordningen fra 2012 i Frankfurt-Hahn lufthavn, som stort set har været uændret siden 2006. Tyskland påpeger, at Kommissionen allerede har konstateret, at lufthavnsafgiftsordningen fra 2006 i Frankfurt-Hahn lufthavn ikke gav lufthavnsbrugerne en økonomisk fordel ([30]).

(151) Desuden var hovedformålet med anmærkningen fra 2015 at forlænge de eksisterende aftaler indtil den 31. marts 2017 for at sikre retssikkerheden fra begyndelsen af privatiseringsprocessen. Anmærkningen fra 2015 omfatter en række aspekter, hvoraf nogle tidligere var uregulerede, såsom støtte til Ryanairs søgning efter hangarkapacitet. Nogle bestemmelser var imidlertid så generelle og uspecifikke (f.eks. »samarbejde om at finde billige hangarfaciliteter«), at det synes klart, at parterne blot gav udtryk for hensigter i denne henseende. Det gav imidlertid ikke anledning til retlige forpligtelser med konkrete kvantificerbare monetære konsekvenser, som kunne have været genstand for en økonomisk analyse. Tværtimod ville der have været behov for yderligere aftalemæssige præciseringer, hvilket ikke skete.

5. **VURDERING AF FORANSTALTNINGERNE**

5.1. **Forekomst af støtte**

(152) I artikel 107, stk. 1, i TEUF hedder det, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, er uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

(153) De anførte kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative. For at en foranstaltning kan udgøre statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal følgende fire betingelser derfor være opfyldt. Den finansielle støtte skal ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler, begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

(154) I de følgende afsnit vil Kommissionen vurdere, om de foranstaltninger, der er beskrevet ovenfor i afsnit 2, opfylder disse kumulative kriterier og dermed udgør støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.1.1. *Foranstaltninger vedrørende potentiel støtte til FFHG*

5.1.1.1. Garanti ydet af delstaten Rheinland-Pfalz til FFHG

5.1.1.1.1. Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet

(155) Kommissionen konkluderer i overensstemmelse med åbningsafgørelsen, at FFHG er en virksomhed, der udøver en økonomisk aktivitet som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF (jf. betragtning 148 og 149 i åbningsafgørelsen).

([30]) Kommissionens afgørelse (EU) 2016/789 af 1. oktober 2014 om den af Tyskland gennemførte statsstøtte SA.21121 (C29/08) (ex NN 54/07) i forbindelse med finansieringen af Frankfurt Hahn lufthavn og de finansielle relationer mellem lufthavnen og Ryanair (EUT L 134 af 24.5.2016, s. 46, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2016/789/oj), betragtning 494.

5.1.1.1.2. Anvendelse af statsmidler og tilregnelse til staten

(156) I overensstemmelse med åbningsafgørelsen (jf. betragtning 150) anser Kommissionen garantien for at kunne tilregnes staten og for at omfatte statsmidler.

5.1.1.1.3. Økonomisk fordel

(157) I åbningsafgørelsen blev der ikke draget nogen konklusion vedrørende den økonomiske fordel.

(158) Spørgsmålet er, om den garanti, som delstaten har ydet til FFHG, navnlig prisen for den garanti, der er aftalt mellem FFHG og delstaten, udgør en økonomisk fordel. Med henblik herpå skal det afgøres, om garantien er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, dvs. at det skal vurderes, om en privat investor af en sammenlignelig størrelse, der opererer under normale markedsøkonomiske vilkår, under lignende omstændigheder kunne have været tilskyndet til at yde den pågældende garanti ([31]).

(159) Afsnit 3 i Kommissionens meddelelse fra 2008 om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier ([32]) (»garantimeddelelsen«) indeholder en række betingelser, der skal gøre det lettere at vurdere, om en garanti er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, og om det kan udelukkes, at der foreligger en fordel.

(160) De kumulative betingelser i garantimeddelelsens punkt 3.2, som skal være opfyldt for at udelukke, at der foreligger en økonomisk fordel, er følgende: a) modtageren af garantien er ikke en kriseramt virksomhed, b) garantiens størrelse kan måles korrekt på det tidspunkt, hvor garantien ydes, c) garantien dækker højst 80 % af de enkelte udestående lån eller andre finansielle forpligtelser, og d) der betales markedspris for garantien.

(161) Delstaten og FFHG blev enige om en garantipræmie på 2,56 % på grundlag af en vurdering foretaget af en konsulent ([33]). I sin vurdering anslog den konsulent, som de tyske myndigheder havde indgået kontrakt med, først FFHG's stand-alone-rating med Moody's RiskCalc-værktøj. På grundlag af FFHG's reviderede regnskaber for 2012 blev stand alone-ratingen anslået til [...] for et år og [...] for fem år ([34]). De tyske myndigheders konsulent justerede denne stand alone-rating på grundlag af garantiens kontraktspecifikke karakteristika og anslog kreditratingen til [...] (svarende til [...] på Standard & Poor's-skalaen).

(162) Kommissionen gav i åbningsafgørelsen udtryk for tvivl om de skøn, der var foretaget af de konsulenter, som de tyske myndigheder havde indgået kontrakt med. Tvivlen vedrørte den anvendte metode samt relevansen af de data, der blev anvendt til at fastsætte garantipræmien. Desuden udtrykte klageren tvivl om anvendeligheden af det markedsøkonomiske investorprincip.

(163) Kommissionen vil således vurdere, om det markedsøkonomiske investorprincip finder anvendelse, og i bekræftende fald om garantipræmien på 2,56 % er i overensstemmelse med markedsvilkårene.

([31]) Jf. f.eks. Domstolens dom af 21. marts 1990, Belgien mod Kommissionen (Tubemeuse), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, præmis 29, Domstolens dom af 21. marts 1991, Italien mod Kommissionen (Alfa Romeo), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, præmis 18 og 19, Rettens dom af 30. april 1998, Cityflyer Express mod Kommissionen, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, præmis 51, Rettens dom af 21. januar 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke og Lech-Stahlwerke mod Kommissionen, forenede sager T-129/95, T-2/96 og T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, præmis 104, og Rettens dom af 6. marts 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale og Land Nordrhein-Westfalen mod Kommissionen, forenede sager T-228/99 og T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

([32]) EUT C 155 af 20.6.2008, s. 10.

([33]) Betragtning 21.

([34]) FFHG's vurderingsskøn ved brug af Moody's RiskCalc-værktøj og ureviderede regnskaber for 2012 er lig med [...].

5.1.1.1.3.1. Anvendeligheden af det markedsøkonomiske investorprincip

(164) Det første spørgsmål er, om en privat aktør i princippet kunne have udvist samme adfærd som delstaten Rheinland-Pfalz ud fra en økonomisk analyse. Dette forudsætter, at den pågældende aktivitet er en økonomisk aktivitet, og at en privat investor a priori ville udøve en sådan aktivitet.

5.1.1.1.3.1.1. Indgåelse af en garantiaftale er en økonomisk aktivitet

(165) I den nævnte dom fastslog Domstolen, at »anvendelsen af kriteriet om den private investor [afhænger] i sidste ende af, om den omhandlede medlemsstat i sin egenskab af aktionær og ikke i sin egenskab af offentlig myndighed indrømmer en økonomisk fordel til en virksomhed, som tilhører den« ([35]). I den foreliggende sag har staten indgået en garantiaftale med Haitec til fordel for FFHG. En garantiaftale med Haitec samt aftalen om garantipræmien med FFHG henhører under civilretten, i dette tilfælde den tyske *Kreditsicherungsrecht* (lovgivning om kreditsikring). Ved at indgå denne aftale handlede staten derfor ikke som myndighed, men som en privat aktør. Hverken Lufthansa eller den tyske regering bestrider, at den pågældende aktivitet ikke er udøvelse af offentlig myndighed og derfor er en økonomisk aktivitet.

5.1.1.1.3.1.2. En privat aktør kunne have indgået den pågældende garantiaftale

(166) Ifølge Domstolen skal undersøgelsen af, om en privat aktør ville have udøvet en sådan økonomisk virksomhed, fortolkes bredt ([36]). Det anses for foreneligt med det markedsøkonomiske investorprincip, at den offentlige sektor stiller kapital til rådighed for at sikre en virksomheds midlertidige overlevelse, forudsat at den fortsætter sin rentable drift efter omstruktureringen ([37]). Det er først, når det viser sig, at der ikke er nogen udsigt til forbedring af den økonomiske situation i det selskab, som kapitalen tilføres, og af situationen i den pågældende sektor, at tilførslen af yderligere kapital ikke længere kan betragtes som forenelig med det markedsøkonomiske investorprincip. Dette ræsonnement gælder også for garantipræmier på det tidspunkt, hvor de fastsættes ([38]).

(167) I modsætning til, hvad der hævdes i klagerens bemærkninger, bekræftede Tyskland over for Kommissionen, at Haitec ikke var kriseramt. Endvidere er spørgsmålet om, hvorvidt ingen anden privat investor de facto ville have ydet Haitec en sådan garanti til fordel for FFHG på dette tidspunkt, uden betydning. Den eneste afgørende faktor er, om aktiviteten stadig er økonomisk bæredygtig, således at en *hypotetisk* investor kunne have truffet et sådant valg. Den blotte omstændighed, at FFHG var retligt forpligtet til at fortsætte angiveligt tabsgivende aktiviteter med Ryanair (hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag), er ikke tilstrækkeligt til at kvalificere garantien mellem delstaten og Haitec som økonomisk urentabel. Som nævnt ovenfor udelukker midlertidige underskud ikke, at det markedsøkonomiske investorprincip finder anvendelse, så længe det er indlysende, at der er tale om en holdbar forbedring på lang sigt. I den foreliggende sag viser Haitecs oplysninger, at Haitecs investeringer i vedligeholdelseshallen på ca. 40 mio. EUR var betydeligt højere end oprindeligt planlagt, hvilket viser, at garantien havde en økonomisk tilskyndelsesvirkning, der førte til en bæredygtig styrkelse af lokaliteten og derfor var økonomisk rimelig.

(168) For at vurdere, om den pågældende økonomiske aktivitet ville være blevet udøvet af en privat aktør, er det også nødvendigt at se på de retlige rammer for selve den økonomiske aktivitet, i dette tilfælde garantiaftalen. Hvis det markedsøkonomiske investorprincip ikke skal finde anvendelse, må garantiaftalen med andre ord ikke indebære fordele, selv i sin teoretiske udformning. Som nævnt ovenfor var garantien udformet med henblik på at have en positiv økonomisk virkning, hvilket den havde. Selv hvis byggeprojektet fejlede på grund af en af de omstændigheder, der er anført i betragtning 19, var garantiaftalen imidlertid udformet, så den stadig var økonomisk

([35]) Domstolens dom af 5. juni 2012, Kommissionen mod Électricité de France (EDF), C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, præmis 82 ff.

([36]) Rettens dom af 12. december 2000, Aéroports de Paris mod Kommissionen, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, præmis 107.

([37]) Jf. Domstolens dom af 21. marts 1991, Den Italienske Republik mod Kommissionen, C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142: præmis 20: »I denne forbindelse skal det imidlertid præciseres, at der vel skal foretages en sammenligning mellem de indgreb, som iværksættes af en offentlig investor, når denne forfølger visse formål mht. økonomisk politik, og den fremgangsmåde, der følges af en privat investor, men denne sidste behøver ikke nødvendigvis være en almindelig investor, som placerer kapital til forrentning på kortere eller længere sigt, men skal dog i det mindste være et privat holdingselskab eller en privat koncern af virksomheder, som følger en global eller sektorbestemt strukturpolitik, og som lader sig lede af mere langsigtede rentabilitetsudsigter.«

([38]) Jf. Domstolens dom af 21. marts 1991, Den Italienske Republik mod Kommissionen, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, præmis 23 og 24.

lukrativ på trods af disse omstændigheder. Garantiaftalen var nemlig affattet således, at garantibeløbet i tilfælde af en garantikrav kun skulle betales af delstaten samtidig med Haitecs tilbagelevering af ejendommen og i henhold til aftalens afsnit C, nr. 3, artikel 8, uden at FFHG var forpligtet til at kompensere Haitec for udgifter af nogen art. Det betyder, at FFHG i tilfælde af et garantikrav ville modtage en grund, herunder den opførte hal, uden at godtgøre Haitec de dermed forbundne udgifter. FFHG ville således få en ejendom med en højere værdi og kunne anvende den til andre kommercielle formål. Til gengæld ville værdien af delstatens aktier i FFHG stige. Kommissionen bemærker også, at FFHG efter overførslen af delstatens aktier i FFHG til HNA i 2017, var forpligtet til at overdrage ejendommen, herunder den hal, der er blevet opført på grunden, til delstaten, hvis garantien blev krævet indfriet. En privat investor kunne derfor have udøvet en sådan økonomisk aktivitet.

(169) Kommissionen konkluderer, at det markedsøkonomiske investorprincip finder anvendelse.

5.1.1.1.3.2. Garantipræmiens overensstemmelse med markedsvilkårene

(170) Det andet spørgsmål er, om garantipræmien på 2,56 % er markedskonform.

(171) Kommissionen nærede følgende tvivl ([39]). For det første er beregningen af afkastet på obligationer udstedt af [...] ratede virksomheder med en løbetid på 15 år på grundlag af »benefit«-tilgangen baseret på afkastet af obligationer udstedt af disse virksomheder med en løbetid på 10 år tillagt spændet mellem afkastet på tyske statsobligationer med en løbetid på 15 og 10 år. Dette spænd vil sandsynligvis være lavere end det samme spænd for virksomheder med en kreditrating på [...], fordi tyske statsobligationer har en meget høj kreditrating på AAA (dvs. for sådanne kreditvurderinger af høj kvalitet er spændet mellem obligationsrenter med forskellige løbetider ikke stort sammenlignet med et lignende spænd for virksomheder med en lavere kreditrating). Som følge heraf fandt Kommissionen, at [konsulentfirmaets] skøn over garantipræmien ved hjælp af denne metode sandsynligvis ville undervurdere markedsbenchmarket. For det andet opstår den samme tvivl ved anvendelsen af en benchmarkingmetode med CDS-satser, som er almindeligt anerkendte indikatorer for kreditrisiko. CDS-satserne viser, at en passende garantipræmie for et selskab med en stand alone-rating på [...] bør ligge på mellem 3,10 % og 4,41 %, afhængigt af om der justeres for kontraktspecifikke karakteristika. Den aftalte garantipræmie på 2,56 % ligger under dette intervals nedre grænse. For det tredje bemærkede Kommissionen, at selv ved at acceptere alle de justeringer af kreditratingen, som Tyskland havde foreslået, og acceptere en kreditrating af FFHG på [...], er garantipræmien baseret på CDS-satser (3,1 %) højere end de 2,56 %, som parterne havde aftalt. Samlet set gav disse argumenter anledning til bekymring for, at den aftalte garantipræmie kan være for lav i forhold til markedsvilkårene for virksomheder med samme kreditrating som FFHG.

(172) Der må ses bort fra Tysklands bemærkning om, at delstaten var berettiget til at basere sig på [konsulentfirmaets] ekspertise, og at den garantipræmie, som [konsulentfirmaet] havde fastsat, ikke kunne anfægtes efterfølgende. Det ville betyde, at Kommissionens enekompetence til at kontrollere statsstøtte kunne omgås ved ukorrekte nationale eller private konsulentfirmaers vurderinger. Kommissionen kunne derfor med rette sætte spørgsmålstegn ved [konsulentfirmaets] beregninger med henblik på at vurdere, om der forelå en økonomisk fordel.

(173) Tysklands argument om, at Kommissionen i sin beregning ikke tog hensyn til den omstændighed, at den pågældende garanti er en »kontraktopfyldelsesgaranti«, og at den gav delstaten Rheinland-Pfalz en økonomisk fordel, som udligner den lavere garantipræmie, er ikke relevant for beregningen af markedsprisen.

(174) Lufthansa hævdede derimod, at den garantipræmie, der blev opnået på grundlag af CDS-satser (3,1 %), er det forkerte benchmark, fordi Kommissionen med urette behandlede FFHG som en »låntager«.

([39]) Åbningsafgørelsen, betragtning 154-159.

(175) Desuden skulle garantipræmien ifølge Lufthansa have været på mindst 7,98 %, hvilket gav en fordel på 5,42 %. Lufthansa gør gældende, at meddelelsen om referencesatser burde have været taget i betragtning, men kun som en reference ved beregningen af garantipræmien. Lufthansa anfører, at FFHG's økonomiske situation faktisk var af en sådan art, at ingen anden privat investor ville have overvejet at indgå en sådan aftale, og at der skulle tages hensyn til denne risikoprofil.

(176) Kommissionen afviser begge disse argumenter. Kommissionen havde ret til at anvende meddelelsen om referencesatser og anslog derfor FFHG's kreditrating til [...], hvilket som forklaret ovenfor (betragtning 171) ikke er en kreditrating af høj kvalitet og netop skyldes FFHG's økonomiske situation.

(177) Kommissionen konkluderer derfor, at garantipræmien ikke var i overensstemmelse med markedsvilkårene.

(178) Det kan konkluderes, at prisforskellen mellem den markedskonforme minimumssats, som Kommissionen har fastsat (3,10 %), og den faktiske sats (2,56%) for garantien udgør en økonomisk fordel (0,54%).

5.1.1.1.4. Selektivitet

(179) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, skal en foranstaltning for at kunne betegnes som statsstøtte begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner«. Garantien til Haitec til under markedsprisen begunstiger kun FFHG som virksomhed og er derfor selektiv.

5.1.1.1.5. Fordrejning af konkurrencen og påvirkning af samhandelen

(180) I åbningsafgørelsen fandt Kommissionen, at FFHG konkurrerer med andre EU-lufthavnsoperatører, i det mindste potentielt, om at tiltrække EU-luftfartsselskaber i en situation, hvor EU-luftfartsselskaber har ret til at tilbyde lufttransporttjenester på alle ruter inden for Unionen i overensstemmelse med Unionens lovgivning om lufttransport. Derfor fordrejer den økonomiske fordel, der indledningsvis blev identificeret i forbindelse med Haitec-garantien, konkurrencen, i det mindste potentielt, og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne ([40]).

(181) Det skal imidlertid undersøges, om forskellen på 0,54 point, som udgør den økonomiske fordel, er en støtteforanstaltning, der er fritaget for anmeldelsespligten i artikel 108, stk. 3, i TEUF i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1407/2013.

(182) For det første er garantipræmien omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1 i forordning (EU) nr. 1407/2013.

(183) For det andet må den samlede de minimis-støtte, som en medlemsstat yder til en virksomhed, i henhold til artikel 3, stk. 2, første afsnit, i forordning (EU) nr. 1407/2013, ikke overstige 200 000 EUR over en periode på tre regnskabsår.

(184) Hvis den pågældende foranstaltning som i den foreliggende sag er en garanti, skal bruttosubventionsækvivalenten imidlertid tages i betragtning i overensstemmelse med artikel 4, stk. 6, i forordning (EU) nr. 1407/2013, og andre særlige betingelser skal være opfyldt. I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1407/2013 finder forordning (EU) nr. 1407/2013 kun anvendelse på støtte, hvis bruttosubventionsækvivalent kan forudberegnes præcist (»gennemsigtig støtte«). I henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning (EU) nr. 1407/2013 udgør støtte indeholdt i garantier gennemsigtig de minimis-støtte, hvis garantien pr. virksomhed dækker op til 80 % af det underliggende lån, og det garanterede beløb enten ikke overstiger 1,5 mio. EUR med en løbetid for garantien på fem år eller 750 000 EUR med en løbetid på ti år. Samtidig skal det i henhold til artikel 4, stk. 6, litra a), i forordning (EU) nr. 1407/2013 sikres, at støttemodtageren ikke er under insolvensbehandling eller opfylder betingelserne i national ret for indledning af insolvensbehandling efter anmodning fra kreditorerne.

([40]) Åbningsafgørelsen, betragtning 161.

(185) I den foreliggende sag blev hverken FFHG eller nogen virksomhed, der var knyttet til FFHG som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1407/2013, tildelt statsstøtte i henhold til Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 i de tre år, der gik forud for ydelsen af garantien. FFHG var på daværende tidspunkt hverken under insolvensbehandling eller opfyldte betingelserne for at indlede en sådan behandling i den periode, hvor støtten blev ydet. Tyskland bekræftede også, at garantien ikke overstiger 80 % af salgsaftalen. Endelig omregnes forskellen på 0,54 procentpoint mellem den af Kommissionen fastsatte markedskonforme minimumssats (3,10 %) og den faktiske sats (2,56 %) til en årlig bruttosubventionsækvivalent på 33 480 EUR, hvilket efter tre år svarer til i alt 100 440 EUR, hvilket er betydeligt under det maksimale beløb i henhold til forordningen (200 000 EUR).

(186) Det kan konkluderes, at den fordel, som FFHG fik gennem garantien, opfylder betingelsen i forordning (EU) nr. 1407/2013.

5.1.1.1.6. Konklusion

(187) I henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1407/2013 anses foranstaltningen for ikke at opfylde alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF og er følgelig fritaget fra anmeldelsespligten i artikel 108, stk. 3, i TEUF.

5.1.1.2. FFHG's »dobbelte« salg af et jordlod

(188) Vedrørende FFHG's udøvelse af retten til at træde tilbage fra aftalen om salg af beboelsesgrunden til delstaten Rheinland-Pfalz finder Kommissionen det hensigtsmæssigt at indlede analysen med det eneste punkt, som den havde rejst tvivl om i åbningsafgørelsen, nemlig om tilbageførslen af ejendomsretten til beboelsesgrunden fra delstaten Rheinland-Pfalz til FFHG fandt sted til markedsværdi.

(189) For det første beklager Kommissionen, at der i modsætning til, hvad der var fastsat i salgsaftalen fra 2014, ikke blev bestilt en ekspertudtalelse på tidspunktet for FFHG's udøvelse af retten til at træde tilbage fra aftalen. Denne omstændighed tyder umiddelbart på, at tilbageførslen af ejendomsretten måske ikke har fundet sted til markedsværdien.

(190) I stedet fandt tilbageleveringen af beboelsesgrunden sted til samme pris som den pris, der var blevet fastsat for denne grund af ekspertudvalget vedrørende ejendomsværdier i Osteifel-Hunsrück-området, suppleret med en rapport fra SGD Nord, i salgsaftalen fra 2014, dvs. nul EUR.

(191) For det andet bemærker Kommissionen, at FFHG en måned efter at have udøvet sin ret til at træde tilbage fra aftalen solgte den samme grund for 1,25 mio. EUR til ADC, en privat investor, ved en aftale af 6. juli 2016 mellem ADC, FFHG og delstaten Rheinland-Pfalz (betragtning 25).

(192) For det tredje bemærker Kommissionen, som Tyskland forklarede i sin meddelelse af 26. oktober 2017, at både FFHG og delstaten Rheinland-Pfalz fra starten har været involveret i undertegnelsen af denne salgsaftale (betragtning 22-26).

(193) I sagen Land Burgenland mod Kommissionen har Domstolen fastslået, at der er formodning for, at markedsprisen svarer til det højeste tilbud, når en offentlig myndighed foretager et salg af et selskab, som tilhører den, gennem en åben, gennemsigtig og ubetinget udbudsprocedure, idet det dog skal godtgøres, at dette bud for det første er bindende og troværdigt, og at en hensyntagen til andre økonomiske faktorer end prisen for det andet er ubegrundet. Under sådanne omstændigheder kan det således ikke pålægges Kommissionen at benytte andre midler med henblik på undersøgelsen af markedsprisen, såsom uafhængige sagkyndige vurderinger ([41]).

([41]) Domstolens dom af 24. oktober 2013, Land Burgenland m.fl. mod Kommissionen, forenede sager C-214/12 P, C-215/12 P og C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, præmis 94 og 95.

(194) I den foreliggende sag vidste delstaten Rheinland-Pfalz, at FFHG som led i et offentligt udbud havde modtaget et tilbud på 1,25 mio. EUR for beboelsesgrunden, da selskabet anvendte dette tilbud til at fastsætte prisen for denne grund i privatiseringsaftalen med SYT. Desuden vidste delstaten Rheinland-Pfalz også, fordi delstaten var part i den salgsaftale, der var indgået mellem delstaten Rheinland-Pfalz, FFHG og ADC den 6. juli 2016, dvs. en måned efter, at FFHG udøvede sin ret til at træde tilbage fra aftalen, at beboelsesgrunden i denne aftale blev vurderet til 1,25 mio. EUR.

(195) Ved uden indsigelse at acceptere, at FFHG udøvede sin ret til at træde tilbage fra aftalen uden at udpege en sagkyndig til at vurdere beboelsesgrundens salgsværdi, handlede delstaten Rheinland-Pfalz ikke i overensstemmelse med en markedsøkonomisk aktørs adfærd. En markedsøkonomisk aktør ville have insisteret på at udpege en sagkyndig, som ville have fastsat grundens værdi. I overensstemmelse med principperne i betragtning 193 og i lyset af ADC's tilbud, der blev modtaget i forbindelse med den offentlige udbudsprocedure, var den værdi, som markedet ville betale for beboelsesgrunden, på netop det tidspunkt 1,25 mio. EUR. Delstaten havde ret til at kræve denne pris af FFHG for beboelsesgrunden som kompensation.

(196) Kommissionen konkluderer derfor, at udøvelsen af retten til at træde tilbage fra aftalen til en pris på nul EUR i stedet for 1,25 mio. EUR har givet FFHG en fordel på 1,25 mio. EUR.

(197) Som anført i åbningsafgørelsen (betragtning 179, 180 og 190) er de øvrige betingelser for at nå frem til, at der foreligger statsstøtte (virksomhed og økonomisk aktivitet, anvendelse af statsmidler og tilregnelse til staten, selektivitet, konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen), opfyldt. Hverken Tyskland eller de interesserede parter har bestridt dette i deres bemærkninger.

(198) Udøvelsen af retten til at træde tilbage fra aftalen til nul EUR i stedet for 1,25 mio. EUR udgør derfor statsstøtte på 1,25 mio. EUR til FFHG.

5.1.2. *Foranstaltninger vedrørende potentiel støtte til Ryanair*

5.1.2.1. Uddannelsesstøtten til Ryanair

5.1.2.1.1. Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet

(199) I åbningsafgørelsen konkluderede Kommissionen foreløbigt, at Ryanair var en virksomhed, og at uddannelsestilbuddet var en økonomisk aktivitet ([42]).

(200) Da Tyskland fastholder sit standpunkt, dvs. at uddannelsesstøtten ikke udgør statsstøtte, da den udgør udøvelse af offentlig myndighed, skal Kommissionen tage stilling til Tysklands argumenter.

(201) De tyske myndigheder anførte, at en foranstaltning, der har til formål at nedbringe arbejdsløsheden, såsom den omhandlede foranstaltning, har et socialt element, som er i offentlighedens interesse. Uanset om denne foranstaltning kan henhøre under den tyske stats forpligtelse til at være en »socialstat« (*Sozialstaatsprinzip*, der er fastlagt i artikel 20, stk. 1, i den tyske grundlov) og dermed udgøre udøvelse af offentlig myndighed inden for rammerne af den tyske retsorden, er begreberne »økonomisk aktivitet« og »udøvelse af offentlig myndighed« selvstændige begreber i EU's statsstøtteregler, og de skal derfor forstås i overensstemmelse hermed. En enhed anses for at optræde som udøver af offentlig myndighed, når den omhandlede aktivitet er en opgave, der er et led i statens væsentlige opgaver, eller er forbundet med disse opgaver som følge af sin art, sit formål og de regler, den er undergivet ([43]). Som allerede nævnt i åbningsafgørelsen ([44]) er en foranstaltning til bekæmpelse af arbejdsløshed tidligere blevet betragtet som støtte til en økonomisk aktivitet og derfor som statsstøtte ([45]).

([42]) Åbningsafgørelsen, betragtning 205-208.
([43]) Domstolens dom af 18. marts 1997, Calì & Figli mod Servizi Ecologici Porto di Genova, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, præmis 22 og 23.
([44]) Åbningsafgørelsen, betragtning 207.
([45]) Jf. f.eks. Kommissionens afgørelse af 2. juli 2016 i statsstøttesag SA.36671 (2013/N) — Sverige — Stöd för yrkesintroduktionsanställningar (EUT C 204 af 18.7.2013, s. 9).

(202) Kommissionen vurderede, om den pågældende uddannelsesstøtte, der havde til formål at bekæmpe arbejdsløshed, kunne betragtes som en social tjenesteydelse af almen interesse og dermed »udøvelse af offentlig myndighed« i henhold til EU's statsstøtteregler. Sociale tjenesteydelser af almen interesse kan imidlertid kun betragtes som »udøvelse af offentlig myndighed«, hvis de er baseret på solidaritetsprincippet. Da foranstaltningen består af flere betalinger, er der ikke noget system af gensidige, men uafhængige bidrag baseret på medlemskab. Foranstaltningen er heller ikke omfattet af det tyske nationale uddannelsessystem.

(203) Desuden er uddannelsesstøtten ikke kun i offentlighedens interesse, men også i Ryanairs økonomiske interesse. Da Ryanair får tildelt en kontrakt mod betaling, leverer Ryanair først og fremmest en almindelig kommerciel tjeneste, for hvilken der findes et marked.

(204) Endelig ser det ud til, at selv om staten kan have undersøgt den uddannelse, der blev leveret, inden midlerne blev tildelt, synes der ikke at have været nogen løbende overvågning. Tyskland synes heller ikke at have fastlagt indholdet af selve uddannelserne. Uddannelsesstøtten udgør derfor ikke udøvelse af offentlig myndighed.

(205) Hvis en foranstaltning ikke udgør udøvelse af offentlig myndighed, er den offentlige interesse irrelevant for vurderingen af, om der foreligger »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(206) Da Tyskland ikke fremlagde nye elementer, der kunne føre Kommissionen til en anden konklusion, vedrører uddannelsesstøtten derfor en økonomisk aktivitet.

5.1.2.1.2. Anvendelse af statsmidler og tilregnelse til staten

(207) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen (jf. betragtning (132)) bekræftede Tyskland, at Ryanair var den endelige modtager af betalinger fra delstaten, og at HCM blot var formidler. Ryanairs modargumenter må derfor forkastes.

(208) Det forhold, at Tyskland angiveligt kun finansierede 50 % af de midler, som HCM udbetalte til Ryanair, hvilket Ryanair fremfører, er irrelevant for vurderingen af, om der er anvendt statsmidler, og om uddannelsesstøtten kan tilregnes Tyskland, da kun den del, der finansieres af Tyskland, undersøges her.

(209) Kommissionen konkluderer derfor, at der blev anvendt statsmidler, som kan tilregnes staten.

5.1.2.1.3. Økonomisk fordel

(210) For at kunne konkludere, om Ryanair opnåede en fordel som følge af uddannelsesstøtten, blev Tyskland og interesserede parter opfordret til at fremlægge oplysninger om, hvorvidt Ryanair normalt selv afholder de pågældende uddannelsesomkostninger, og om, hvorvidt Ryanair blev betalt to gange (én gang af kursisterne og én gang af HCM) for uddannelsesomkostningerne i forbindelse med dette program.

(211) Ifølge Domstolen påhviler det Kommissionen at påvise, at der foreligger statsstøtte, i sin afgørelse ([46]). Denne forpligtelse skal imidlertid vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen kunne råde over på det tidspunkt, da den vedtog sin afgørelse ([47]). »Kommissionen bør dog ikke generelt være afskåret fra at basere sin opfattelse på de i sagen foreliggende omstændigheder som helhed, såfremt disse godtgør, at der virkelig er iværksat en støtteordning« ([48]). Inden for rammerne af den samlede vurdering af en økonomisk fordel skal Kommissionen tage hensyn til samtlige muligheder, som en sådan privat aktør med rimelighed kunne forudse, til enhver tilgængelig oplysning, der i væsentlig grad kan påvirke operatørens beslutning, og til de udviklinger, som kunne forudsiges på det tidspunkt, hvor beslutningen om at indrømme en fordel blev truffet ([49]).

(212) Tyskland og Ryanair fremlagde ingen oplysninger om, hvorvidt Ryanair normalt selv afholder de pågældende uddannelsesomkostninger, og om, hvorvidt Ryanair blev betalt to gange. Tyskland og Ryanair gjorde gældende, at de efter seks år i henhold til irsk ret og ti år i henhold til tysk ret ikke længere var forpligtet til at opbevare oplysningerne. Efter at Lufthansa den 4. marts 2011 indgav en formel klage, som blev videresendt til Tyskland den 18. marts 2011, bad Kommissionen imidlertid Tyskland om specifikke faktuelle oplysninger om uddannelsesstøtten, som Tyskland besvarede den 14. juni 2011. En national lovgivning om registrering må ikke begrænse en medlemsstats eller en interesseret parts forpligtelse til at samarbejde med Kommissionen. Selv i dette tilfælde blev Tyskland opmærksom på den mulige kvalificering af uddannelsesstøtten som statsstøtte i 2011, dvs. på et tidspunkt, hvor landet stadig var underlagt en national forpligtelse til at opbevare dokumentet i arkiverne. Det var på daværende tidspunkt klart, at Kommissionen sandsynligvis ville træffe en afgørelse om denne foranstaltning. Ansvaret for ikke at opbevare dokumenterne påhviler derfor Tyskland. Kommissionen vurderer derfor, om der foreligger støtte, på grundlag af de modtagne oplysninger.

(213) Tysklands bemærkninger fra 2019 viser, at arbejds-, social-, familie- og sundhedsministeriet i Rheinland-Pfalz i perioden 2001-2003 ydede en støtte på [1,5-2,0] mio. EUR til HCM.

(214) Det fremgår af Tysklands bemærkninger fra 2019, at mindst to checks på henholdsvis 220 427,64 EUR og 639 146,04 EUR blev udstedt af HCM til Ryanair. Checkene blev debiteret HCM's konto den 17. januar 2003.

(215) Desuden blev der i 2003 udbetalt yderligere 680 627,94 EUR fra arbejds-, social-, familie- og sundhedsministeriet i Rheinland-Pfalz til HCM.

(216) Hverken Tyskland eller Ryanair har fremlagt dokumentation for, at prisen på den uddannelse, der blev leveret af Ryanair, var markedskonform og svarede til markedets behov.

(217) Kommissionen mener derfor, at uddannelsesstøtten udgør en økonomisk fordel for Ryanair.

5.1.2.1.4. Selektivitet

(218) Foranstaltningens selektivitet blev ikke anfægtet i hverken Tysklands eller de involverede parters bemærkninger. Kommissionen fastholder derfor sin foreløbige konklusion om, at enhver økonomisk fordel, der er forbundet med foranstaltningen, og som kun er til fordel for Ryanair, vil være selektiv efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

([46]) Jf. Domstolens dom af 17. november 2022, Volotea og easyJet mod Kommissionen, forenede sager C-331/20 P og C-343/20 P, ECLI:EU:C:2022:886, præmis 111.

([47]) Jf. Domstolens dom af 17. november 2022, Volotea og easyJet mod Kommissionen, forenede sager C-331/20 P og C-343/20 P, ECLI:EU:C:2022:886, præmis 112, jf. også Domstolens dom af 10. juli 1986, Belgien mod Kommissionen, C-234/84, ECLI:EU:C:1986:302, præmis 16, og Domstolens dom af 20. september 2017, Kommissionen mod Frucona Košice, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, præmis 70.

([48]) Jf. Domstolens dom af 13. april 1994, Forbundsrepublikken Tyskland og Pleuger Worthington GmbH mod Kommissionen, forenede sager C-324/90 og C-342/90, ECLI:EU:C:1994:129, præmis 15.

([49]) Jf. Domstolens dom af 17. november 2022, Volotea og easyJet mod Kommissionen, forenede sager C-331/20 P og C-343/20 P, ECLI:EU:C:2022:886, præmis 113.

5.1.2.1.5. Fordrejning af konkurrencen og påvirkning af samhandelen

(219) Som konkluderet i åbningsafgørelsen og i mangel af bemærkninger, der anfægter konkurrencefordrejningen og påvirkningen af samhandelen, finder Kommissionen, at dette kriterium er opfyldt.

5.1.2.1.6. Konklusion

(220) Kommissionen konkluderer, at uddannelsesstøtten udgør statsstøtte.

5.1.2.2. Finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal

5.1.2.2.1. Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet

(221) Ryanair udgør en virksomhed, og finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal er en økonomisk aktivitet som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.1.2.2.2. Økonomisk fordel

(222) Som anført i betragtning 105 i åbningsafgørelsen fremlagde Tyskland en rentabilitetsanalyse af de pågældende aftaler for at påvise, at de var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip. Denne analyse består i beregningen af en samlet nettonutidsværdi af de pengestrømme, der kan henføres til aftalerne (dvs. vedligeholdelseshal, besætnings- og pilotskole og indkvartering for kursister). Disse pengestrømme omfatter indtægter såsom lejebetalinger fra Ryanair og betalinger for brug af indkvartering samt omkostninger såsom vedligeholdelsesomkostninger. Pengestrømsprognoserne dækker perioden 2010-2024 og diskonteres med en sats på [4,0-4,5] %. På grundlag af disse antagelser viser analysen en positiv nettonutidsværdi på [100 000-200 000] EUR, hvilket betyder, at tilbagediskonterede indgående pengestrømme opvejer udgående pengestrømme. Ifølge Tyskland viser dette resultat, at aftalerne er rentable, og at de er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

(223) Den rentabilitetsanalyse, som Tyskland fremlagde, syntes at indeholde flere mangler, der var beskrevet i åbningsafgørelsen.

(224) For det første fandt Kommissionen foreløbigt, at de pengestrømme, som Tyskland havde beregnet, omfattede afskrivningsbeløb på [40 000-50 000] EUR til [60 000-70 000] EUR pr. år, som i princippet ikke bør indgå i beregningen, da afskrivninger er et regnskabsbegreb, der ikke svarer til de faktiske pengestrømme. Hvis afskrivningsbeløbene udelukkes fra beregningen, vil nettonutidsværdien blive negativ, nemlig ca. [– 500 000 til – 400 000] EUR.

(225) For det andet så det ud til, at der ikke var medtaget nogen indledende investeringsomkostninger til omdannelse af lokalerne til indkvartering i analysen. Dette forekom urealistisk, da Tyskland påpegede, at det var nødvendigt at ombygge lokalerne.

(226) For det tredje omfattede analysen en likviditetstilførsel på [1 000-10 000] EUR pr. år, hvis karakter ikke var klar. En tilsvarende justering af pengestrømmene ville gøre nettonutidsværdien af disse tre aftaler endnu mere negativ.

(227) Endelig fandt Kommissionen foreløbigt, at diskonteringssatsen på [4,0-4,5] % ikke forekom at være berettiget og syntes alt for lav for den periode, hvor disse aftaler blev undertegnet i 2009/2010.

(228) FFHG kunne begrunde disse mangler, som Kommissionen anser for tilstrækkelige til at afkræfte Kommissionens foreløbige analyse i åbningsafgørelsen.

(229) For det første konkluderer Kommissionen efter at have vurderet Tysklands rentabilitetsanalyse, at afskrivningsbeløbet ikke indgik i de pengestrømme, som Tyskland havde beregnet.

(230) For det andet finder Kommissionen, at de oprindelige investeringsomkostninger på ca. [100 000-200 000] EUR allerede blev taget i betragtning i rentabilitetsanalysen, og erkender, at selv om de ikke var blevet taget i betragtning (hvilket ikke var tilfældet), ville tilføjelsen heraf stadig føre til en positiv nettonutidsværdi.

(231) For det tredje godtager Kommissionen FFHG's forklaring om, at de årlige indgående pengestrømme, der blev anfægtet i åbningsafgørelsen, faktisk vedrørte enten årlige opkrævningsomkostninger eller faste accessoriske omkostninger, der repræsenterer udgående pengestrømme og blev behørigt beregnet i rentabilitetsanalysen.

(232) For det fjerde erkender Kommissionen, at selv hvis det antages, at diskonteringssatsen på [4,0-4,5] %, som der blev sat spørgsmålstegn ved i åbningsafgørelsen (betragtning 266), var for lav, ville en højere diskonteringssats have haft en positiv og ikke negativ indvirkning på nettonutidsværdien på grund af disse aftalers likviditetsprofil. Kommissionen bemærker, at en særlig lejebetaling fra Ryanair for 2010 udgjorde et betydeligt beløb på ca. [0-5] mio. EUR i likviditetstilførsel og hvert af de følgende 14 år resulterede i en meget lille likviditetsudstrømning. Kommissionen konkluderer, at en forhøjelse af diskonteringssatsen stadig ville føre til den konklusion, at aftalerne var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

(233) På grundlag af disse yderligere forklaringer, som Kommissionen har verificeret, ændrer Kommissionen den holdning, der blev givet udtryk for i åbningsafgørelsen, og konkluderer, at der ikke er nogen økonomisk fordel for Ryanair.

5.1.2.2.3. Konklusion

(234) Kommissionen konkluderer, at finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal til fordel for Ryanair ikke udgør statsstøtte til Ryanair efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.1.2.3. Markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 mellem delstaten Rheinland-Pfalz og Ryanair

5.1.2.3.1. Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet

(235) Som luftfartsselskab udgør Ryanair en virksomhed som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Både markedsføringsydelser og luftfartstjenester udgør økonomiske aktiviteter. Det første kriterium i artikel 107, stk. 1, i TEUF er derfor opfyldt.

5.1.2.3.2. Anvendelse af statsmidler og tilregnelse til staten

(236) Markedsføringsaftalerne blev indgået mellem delstaten Rheinland-Pfalz og Ryanair. Betalingerne af markedsføringsstøtte blev finansieret direkte over delstatens budget og derfor finansieret ved hjælp af statsmidler og kan tilregnes staten.

5.1.2.3.3. Økonomisk fordel

(237) Med henblik på at vurdere, hvorvidt en foranstaltning i henhold til fast retspraksis skal anses for at være støtte, må det fastslås, hvorvidt den virksomhed, foranstaltningen er rettet til, opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået på normale markedsvilkår ([50]).

(238) Det skal undersøges, om det markedsøkonomiske investorprincip finder anvendelse på de omhandlede aftaler, og i bekræftende fald, om det er overholdt.

5.1.2.3.3.1. Individuel vurdering af markedsføringsaftalerne

(239) Det første spørgsmål er, om markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 og lufthavnsaftalerne fra 2013, 2015 og 2016 skal vurderes individuelt eller sammen. Det andet spørgsmål er, om delstaten Rheinland-Pfalz og Frankfurt-Hahn lufthavns operatør FFHG betragtes som en enkelt enhed med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip.

([50]) Jf. f.eks. Domstolens dom af 29. april 1999, Spanien mod Kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, præmis 41.

(240) Med hensyn til det første spørgsmål var FFHG ifølge Tyskland på ingen måde involveret i indgåelsen af markedsføringsaftalerne. Navnlig efter privatiseringen af Frankfurt-Hahn lufthavn i 2017 havde delstaten Rheinland-Pfalz ingen grund til at inddrage FFHG i indgåelsen af markedsføringsaftalerne. Delstaten Rheinland-Pfalz kontrollerede heller ikke FFHG i 2005 som minoritetsaktionær (17,5 %) og havde ingen grund til at inddrage selskabet i markedsføringsaftalen. De kontraherende parter var kun delstaten og Ryanair. Markedsføringsstrategien skal derfor undersøges særskilt fra udviklingen af Frankfurt-Hahn lufthavn.

(241) Med hensyn til det andet spørgsmål bemærkede Kommissionen desuden allerede i åbningsafgørelsen, at begge markedsføringsaftaler blev indgået af delstaten Rheinland-Pfalz på et tidspunkt, hvor delstaten ikke kontrollerede FFHG. På tidspunktet for indgåelsen af markedsføringsaftalen fra 2005 med Ryanair havde myndighederne i delstaten Rheinland-Pfalz kun en andel på 17,5 % i FFHG, mens aktiemajoriteten i FFHG (65 %) var ejet af Fraport, et selskab, som delstaten Rheinland-Pfalz ikke ejede andele i på noget tidspunkt ([51]). Da markedsføringsaftalen af 2017 blev indgået i oktober 2017, kontrollerede delstaten Rheinland-Pfalz heller ikke FFHG, da den havde solgt sine aktier i selskabet til HNA Airport Group GmbH på grundlag af en aktiekøbsaftale, der blev indgået den 9. august 2017, dvs. inden markedsføringsaftalen blev indgået. Derfor kan delstaten Rheinland-Pfalz ikke betragtes som en lufthavnsoperatør, der udgør en enkelt økonomisk enhed med FFHG som led i anvendelsen af dette princip. Dette adskiller sig fra den situation, der gav anledning til den første dom vedrørende Charleroi lufthavn ([52]). I denne sag var lufthavnen ejet af og økonomisk afhængig af regionen Vallonien, som indgik den omtvistede aftale med Ryanair, hvilket betød, at regionen Vallonien deltog i den økonomiske aktivitet, som lufthavnen udøvede, og modtog en finansiel modydelse for tildelingen af foranstaltningerne.

(242) Ryanair hævder, at selv en minoritetsinteresse som delstatens interesse i FFHG før 2009 kan begrunde en fælles analyse ud fra et juridisk synspunkt, fordi Fraport og delstaten Hessen, de to andre aktionærer i FFHG, også var henholdsvis et statsejet selskab og en statslig enhed. Ryanair fremfører derfor, at før delstaten Rheinland-Pfalz erhvervede en andel på 82,5 % i FFHG den 1. januar 2009, var både underskriveren af markedsføringsaftalen fra 2005 og ejerne af FFHG i sidste ende den tyske stat.

(243) Kommissionen afviser denne argumentation af følgende grunde: For det første ejede delstaten Rheinland-Pfalz som nævnt ovenfor ingen aktier i Fraport. For det andet er delstaten Hessen og delstaten Rheinland-Pfalz særskilte lokale offentlige juridiske enheder (*Körperschaften des Öffentlichen Rechts*, dvs. *Gebietskörperschaften*) og på grund af det føderale system i Tyskland ikke underlagt forbundsstatens kontrol, når de indgår markedsføringsaftaler eller aftaler om lufthavnstjenester, da regionale økonomiske investeringer i en lufthavn henhører under delstaterne (Länder) i mangel, hvis der ikke er nogen føderal kompetence (artikel 30 og artikel 70, stk. 1, i den tyske grundlov). Derfor kunne de aktier, som delstaten Hessen besidder, ikke påvirke de aktionærbeføjelser, som delstaten Rheinland-Pfalz kunne udøve på FFHG. De økonomiske fordele, som delstaten Hessen opnår som aktionær, kommer heller ikke delstaten Rheinland-Pfalz til gode i betragtning af den klare adskillelse af de offentlige juridiske enheders budgetter. Kommissionen vil derfor kun vurdere, om delstaten Rheinland-Pfalz handlede som en enkelt enhed i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

(244) I lyset af ovenstående vil Kommissionen vurdere markedsføringsaftalerne individuelt og det markedsøkonomiske investorprincip udelukkende for delstaten Rheinland-Pfalz.

([51]) Jf. Hahn I-afgørelsen, betragtning 17 ff. og betragtning 182. På tidspunktet for indgåelsen af markedsføringsaftalen i 2005 var Fraports hovedaktionærer delstaten Hessen (31,7 %), Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH —et selskab ejet af byen Frankfurt am Main (20,3 %), Forbundsrepublikken Tyskland (ombyttelig obligation; 6,6 %), Julius Bär Investment Management LLC (5,4 %) og Deutsche Lufthansa AG (4,95 %).

([52]) Rettens dom af 17. december 2008, Ryanair mod Kommissionen, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, præmis 53-61, præmis 53-61.

(245) Da delstaten Rheinland-Pfalz ikke kan betragtes som operatør af Frankfurt-Hahn lufthavn i forbindelse med vurderingen af markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017, finder metoden med meromkostninger, der er fastsat i luftfartsretningslinjerne fra 2014 vedrørende anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip på aftaler mellem offentligt ejede lufthavne og luftfartsselskaber, ikke anvendelse på markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017.

5.1.2.3.3.2. Anvendeligheden af det markedsøkonomiske investorprincip

(246) Ifølge Tyskland udgør de pågældende betalinger ikke statsstøtte, da de beløb, som delstaten Rheinland-Pfalz betalte til Ryanair, svarede til markedsprisen for de leverede markedsføringsydelser.

(247) Indledningsvis skal det vurderes, om markedsføringsaftalerne er en udøvelse af offentlig myndighed. Disse markedsføringsaftaler indgås typisk mellem to private enheder, f.eks. en lufthavn og et luftfartsselskab. For så vidt angår spørgsmålet om anvendeligheden af det markedsøkonomiske investorprincip må det påpeges, at det ikke drejer sig om at sætte sig i en hvilken som helst markedsøkonomisk aktørs sted, men en markedsøkonomisk aktør i den samme situation som delstaten Rheinland-Pfalz.

(248) Analysen skal derfor afdække rækkevidden af det markedsøkonomiske investorprincip for delstaten Rheinland-Pfalz.

(249) I henhold til punkt 77 i Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte »skal der kun tages hensyn til de fordele og forpligtelser, som er forbundet med statens rolle som økonomisk aktør, og ikke dem, som er forbundet med dens rolle som offentlig myndighed«, hvilket bl.a. udelukker, at der tages hensyn til offentlige interesser såsom regionaludvikling.

(250) Den gavnlige virkning af markedsføringsaftalerne for udviklingen af den regionale turisme, nemlig de potentielle indtægter fra turistsektoren i området, kan ikke tages i betragtning i en eventuel analyse af, om kriteriet om det markedsøkonomiske investorprincip er opfyldt ([53]). I den foreliggende sag har Tyskland og Ryanair ikke fremlagt noget bevis for, at delstaten Rheinland-Pfalz med indgåelsen af markedsføringsaftalerne kunne have forventet en økonomisk gevinst som markedsøkonomisk aktør ud over udviklingen af turismen i regionen.

(251) Det er således ligegyldigt, hvor grundigt Tyskland vurderede, at Ryanair havde et højt kompetenceniveau inden for markedsføring af lokaliteter og var det eneste luftfartsselskab, der opererede i Frankfurt-Hahn lufthavn, som kunne komme i betragtning til køb af markedsføringsydelser. Det er ligeledes uden betydning, om Ryanair blev udvalgt i overensstemmelse med den tyske lov om offentlige udbud. Vurderingen er begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt markedsføringsaftalerne kan medføre en økonomisk gevinst ud over udviklingen af den regionale turisme.

(252) Tyskland har ikke bestridt, at delstaten Rheinland-Pfalz ikke nyder godt af den eventuelle stigning i indtægterne hos operatøren af Frankfurt-Hahn lufthavn som følge af en øget trafikmængde. Delstaten Rheinland-Pfalz driver ikke Frankfurt-Hahn lufthavn og var kun minoritetsaktionær (17,5 %) i Frankfurt-Hahn lufthavn på tidspunktet for indgåelsen af markedsføringsaftalen fra 2005 og ikke aktionær på tidspunktet for indgåelsen af markedsføringsaftalen fra 2017, som er de eneste tidspunkter, der er relevante for vurderingen i henhold til det markedsøkonomiske investorprincip. De tyske myndigheder har ikke oplyst om eventuelle gevinster ved en stigning i Frankfurt-Hahn lufthavns indtægter, som kunne komme delstaten Rheinland-Pfalz til gode som aktionær i lufthavnen.

(253) Tværtimod gentog Tyskland i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at markedsføringsaftalerne bør anses for at fremme turismen samt regionens tilgængelighed, konnektivitet og økonomiske udvikling, idet deres formål ikke er at opnå overskud fra driften af Frankfurt-Hahn lufthavn.

([53]) Jf. afgørelse (EU) 2020/1671, betragtning 178.

(254) Der blev ikke udarbejdet nogen forretningsplan for vurdering af sådanne potentielle gevinster forud for beslutningerne om at indgå markedsføringsaftalerne med Ryanair.

(255) Fremtidige indtægter fra lufthavnsafgifter og andre indtægter, der tilfalder FFHG som følge af Ryanairs lufttransportaktiviteter i Frankfurt-Hahn lufthavn, er ikke en del af de indtægter, som en hypotetisk markedsøkonomisk aktør, der lader sig lede af rentabilitetsudsigter og befinder sig i samme situation som delstaten Rheinland-Pfalz, ville have taget i betragtning ved vurderingen af, om de to omtvistede markedsføringsaftaler skulle indgås. Da markedsføringsaftalen fra 2017 blev indgået, var delstaten Rheinland-Pfalz således ikke længere aktionær i FFHG. Da markedsføringsaftalen fra 2005 blev indgået, var delstaten Rheinland-Pfalz minoritetsaktionær i FFHG. Selv om delstaten i 2005 kun indirekte ville have draget fordel af FFHG's øgede overskud gennem udbytte eller kapitalgevinster, ville delstaten Rheinland-Pfalz som minoritetsaktionær i FFHG ikke have haft nogen interesse i fuldt ud at finansiere foranstaltninger, der havde til formål at øge trafikken i Frankfurt-Hahn lufthavn, uden medfinansiering fra FFHG selv eller fra den kontrollerende aktionær og uden at erhverve yderligere aktier i FFHG.

(256) Alle disse elementer viser, at beslutningerne om at indgå markedsføringsaftalerne ikke havde nogen økonomisk forbindelse med de aktier, som delstaten Rheinland-Pfalz havde i FFHG ([54]). Tyskland har ikke bestridt dette.

(257) Det kan konkluderes, at de betalinger, der er foretaget af delstaten til Ryanair på grundlag af markedsføringsaftalerne, er af samme art som betalinger til et luftfartsselskab fra en offentlig enhed for at lancere eller opretholde lufttransporttjenester til en given lufthavn med henblik på at fremme den økonomiske udvikling i den region, hvor lufthavnen er beliggende. Selv om dette er en praksis, der almindeligvis kan observeres i offentlige enheder med ansvar for den økonomiske udvikling i en region, anvendes en sådan praksis ikke af en markedsøkonomisk aktør, der ledes af rentabilitetshensyn. Kommissionen mener derfor ikke, at det markedsøkonomiske investorprincip finder anvendelse.

(258) Det markedsøkonomiske investorprincip finder derfor ikke anvendelse på markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 indgået af delstaten Rheinland-Pfalz med Ryanair, fordi delstaten Rheinland-Pfalz fik ikke nogen fordel af dem i sin rolle som økonomisk aktør, men forfulgte mål for den offentlige politik.

(259) Endelig bemærker Kommissionen, at en foranstaltning kun skal anses for ikke at udgøre en fordel, i den udstrækning en statslig foranstaltning udgør en kompensation for de leverede ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, som er udført af virksomheder, der er blevet pålagt at udføre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, såfremt disse virksomheder reelt ikke har en økonomisk fordel, og denne foranstaltning ikke har til virkning at sætte dem i en konkurrencemæssigt fordelagtig stilling i forhold til de konkurrerende virksomheder ([55]). I den foreliggende sag har Tyskland imidlertid ikke anført, at Ryanair var pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste.

5.1.2.3.3.3. For fuldstændighedens skyld: Bestemmelse af den fordel, som Ryanair har fået tildelt

(260) Konstateringen af, at det markedsøkonomiske investorprincip ikke finder anvendelse på markedsføringsaftalerne, er tilstrækkelig til at fastslå, at de betalinger, som Ryanair har modtaget, udgør en fordel for Ryanair.

([54]) Jf. afgørelse (EU) 2020/1671, betragtning 178.

([55]) Jf. Domstolens dom af 2. september 2010, Kommissionen mod Deutsche Post AG, C-399/08, ECLI:EU:C:2010:481, præmis 41, og Domstolens dom af 9. juni 2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, C-71/09 P, ECLI:EU:C:2011:368, præmis 92.

(261) For fuldstændighedens skyld har Kommissionen for at fastslå, om der foreligger en fordel for Ryanair, hvis det markedsøkonomiske investorprincip fandt anvendelse på markedsføringsaftalerne, hvilket ikke var tilfældet, undersøgt alle de relevante omstændigheder i sagen i overensstemmelse med meddelelsen om begrebet statsstøtte. Der kan f.eks. forekomme særlige omstændigheder, hvorunder en offentlig myndigheds køb af varer eller tjenesteydelser, ikke kan anses for at foregå på markedsbetingelser, selv om de foregår til markedspriser, navnlig når den omhandlede ydelse ikke opfylder den offentlige myndigheds reelle behov ([56]).

(262) Det centrale spørgsmål, der skal besvares i Kommissionens analyse af eksistensen af en fordel for Ryanair i dette alternative scenarie, er, om delstaten Rheinland-Pfalz havde et reelt behov for de markedsføringsydelser, den indkøbte hos Ryanair, for at opfylde den offentlige politiske målsætning, nemlig at gøre reklame for delstaten Rheinland-Pfalz.

(263) Tysklands og Ryanairs påstand om, at delstaten Rheinland-Pfalz indkøbte markedsføringsydelser fra Ryanair til markedspriser, kan tilsidesættes. Det afgørende spørgsmål her er, om der har været et reelt behov for disse tjenesteydelser. Kommissionen vil således hverken behandle den eksterne ekspertudtalelse om prisens markedskonformitet eller det overvågningssystem, der blev indført for at overvåge den fortsatte påståede markedskonformitet af gennemførelsen af markedsføringsaftalen.

(264) Kommissionen vurderer, om markedsføringsaftalerne blev indgået for at indkøbe egentlige markedsføringsydelser, eller om det egentlige formål med disse aftaler var at yde støtte til Ryanair til gengæld for Ryanairs drift af flyforbindelser fra Frankfurt-Hahn lufthavn.

5.1.2.3.3.3.1. Indkøbet af markedsføringsydelser tjente alene til at begrunde betalingerne til Ryanair for at fastholde dette selskab i Frankfurt-Hahn lufthavn.

(265) Af de grunde, der er anført nedenfor, konkluderede Kommissionen, at indkøbet af markedsføringsydelser alene tjente til at begrunde betalingerne til Ryanair for at fastholde dette selskab i Frankfurt-Hahn lufthavn. Selv hvis markedsføringsydelserne skulle have en vis markedsføringseffekt (hvilket ikke var tilfældet), var det ikke hovedformålet med aftalerne, der snarere må betragtes som skjulte tilskud, og de økonomiske fordele ved markedsføringseffekten tilfaldt ikke delstaten Rheinland-Pfalz.

— *Delstaten Rheinland-Pfalz havde ikke nogen reel hensigt om at markedsføre regionen*

(266) Tyskland bestrider Kommissionens betragtning i åbningsafgørelsen om, at markedsføringsaftalerne ikke havde til formål at gøre reklame for regionen. De tyske myndigheder hævder, at Kommissionen bærer bevisbyrden for denne antagelse. Kommissionen er ikke enig heri. Kommissionen har i åbningsafgørelsen fastslået, at markedsføringsaftalerne umiddelbart har haft til formål at sikre, at Ryanair flyver til Frankfurt-Hahn lufthavn med en bestemt hyppighed. Det var så op til Tyskland at påvise, at delstaten Rheinland-Pfalz i virkeligheden har indkøbt egentlige markedsføringsydelser.

(267) Af følgende grunde bekræfter Kommissionen på grundlag af de modtagne bemærkninger den foreløbige vurdering i åbningsafgørelsen.

(268) For det første fremgår den omstændighed, at delstaten Rheinland-Pfalz ikke havde til hensigt at gøre reklame for regionen, af de omstændigheder, hvorunder markedsføringsaftalen blev indgået.

([56]) Jf. Rettens dom af 14. juni 2023, Ryanair og Airport Marketing Services mod Kommissionen, T-79/21, ECLI:EU:T:2023:334, præmis 167: »For så vidt angår sagsøgernes kritik af retsgrundlaget for kriteriet om et »faktisk behov« bemærkes, at lovligheden af en afgørelse fra Kommissionen, hvorved det fastslås, at der foreligger statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, først og fremmest skal vurderes ud fra objektive traktatbestemmelser (jf. i denne retning dom af 16. juli 2014, Tyskland mod Kommissionen, T-295/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:675, præmis 181 og den deri nævnte retspraksis).«

(269) Delstaten Rheinland-Pfalz havde en økonomisk og politisk interesse i at beholde Ryanair i Frankfurt-Hahn lufthavn. Delstaten Rheinland-Pfalz ydede i årene 2001-2003 støtte til Ryanair til gennemførelse af uddannelse af piloter og andre besætningsmedlemmer (betragtning 199-220). Tyskland gjorde gældende, at Frankfurt-Hahn lufthavn var en vigtig arbejdsgiver, der kunne nedbringe arbejdsløsheden i Frankfurt-Hahn.

(270) I passagersegmentet var Frankfurt-Hahn lufthavns konkurrenceevne i forhold til de nærliggende lufthavne desuden stærkt afhængig af Ryanair. På grund af sin geografiske beliggenhed er Frankfurt-Hahn lufthavn ikke så let tilgængelig med offentlig transport fra den nærmeste by såsom lufthavnene i Köln-Bonn, Frankfurt am Main eller Strasbourg, som hver især har en direkte togforbindelse. Frankfurt-Hahn er attraktiv for passagerer, primært på grund af de billige flyrejser, den tilbyder. Lufthavnen var derfor stærkt afhængig af, at Ryanair fortsatte driften i lufthavnen og tilbød lave billetpriser.

(271) For det andet kan Kommissionen ikke forstå, hvorfor delstaten Rheinland-Pfalz forsøgte at markedsføre regionen som turistmål ved at investere en betydelig del af sit markedsføringsbudget — ifølge Lufthansa, som ikke er blevet modsagt på dette punkt af Tyskland, 30-50 % — i et enkelt luftfartsselskabs markedsføringsydelser.

(272) Man kan rejse til delstaten Rheinland-Pfalz med forskellige transportmidler, herunder bil, tog og bus. På grund af sin geografiske beliggenhed er den mest bekvemme måde at komme til eller fra lufthavnen bil eller bus. Det er ikke særlig attraktivt for turister at skulle leje en bil for at besøge det nærmeste turistmål (ca. 1 time til Trier eller Koblenz). Dette tyder på, at udformningen af selve lufthavnen er mere gearet til at befordre passagerer fra delstaten Rheinland-Pfalz et andet sted hen. Ifølge oplysningerne fra Tyskland viste en undersøgelse fra Dornier Consulting, at [75-80] % af lufthavnstrafikken var udgående, hvilket betyder, at langt størstedelen af Ryanairs passagerer fra Frankfurt-Hahn rejser ud. Dette viser, at markedsføring af ruter fra/til denne lufthavn sandsynligvis i højere grad vil øge turismen andre steder.

(273) Tyskland uddybede heller ikke Ryanairs antagelse om, at delstaten benyttede Ryanairs markedsføringsydelser som en varemærkeportefølje. Ryanairs efterfølgende antagelse kan derfor ikke fastholdes.

(274) Kommissionen er derfor af den opfattelse, at de omtvistede aftalers vigtigste forventede virkning og formål for delstaten Rheinland-Pfalz ikke var at indkøbe markedsføringsydelser med henblik på at markedsføre Rheinland-Pfalz, men snarere at yde økonomisk støtte til Ryanairs lufttransportaktiviteter fra og til Frankfurt-Hahn lufthavn.

— *ålretning mod Ryanairs flyvninger og ikke markedsføringsydelser*

(275) De ydelser, som delstaten Rheinland-Pfalz har købt i henhold til markedsføringsaftalerne, består af links på Ryanairs websted til turisttilbud i delstaten Rheinland-Pfalz ([57]), ny målretning af annoncer ved hjælp af de data, der indsamles fra besøgende på Ryanairs websted ([58]), placering af Rheinland-Pfalz på Ryanairs Facebook-side og blog ([59]), to sider i Ryanairs flymagasin ([60]) og en pressekampagne til fordel for turistindustrien i Rheinland-Pfalz ([61]). Disse mediekanaler er i det væsentlige rettet mod (potentielle) Ryanair-kunder og ikke engang dem alle. Markedsføringsaftalen fra 2017 indeholder f.eks. kun bestemmelser om placering af destinationen Rheinland-Pfalz på Ryanairs velkomstsider for Det Forenede Kongerige, Irland og Italien —idet Ryanairs flyforbindelser til London-Stansted, Edinburgh, Newquay og Rom udtrykkeligt nævnes i denne forbindelse. I stedet for at markedsføre Rheinland-Pfalz synes Ryanairs begrænsede markedsføringsydelser på grundlag af markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017, navnlig de reklamer, der er begrænset til de dele af luftfartsselskabets websteder, der er knyttet til den pågældende destination, først og fremmest at markedsføre Ryanairs egne lufttransportaktiviteter fra og til Rheinland-Pfalz.

([57]) Jf. artikel 1 i markedsføringsaftalen fra 2005 og bilag 1 til markedsføringsaftalen fra 2017.
([58]) Jf. bilag 1 til markedsføringsaftalen fra 2017.
([59]) Jf. bilag 1 til markedsføringsaftalen fra 2017.
([60]) Artikel 2 i markedsføringsaftalen fra 2005.
([61]) Artikel 3 i markedsføringsaftalen fra 2005.

(276) Kommissionen har ikke bestridt Ryanairs påstand om, at markedsføringen på selskabets websted reelt kunne få kunderne til at købe en flybillet til Rheinland-Pfalz. Det kan være, at der for de besøgende, som Ryanair anfører i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, er »en glidende overgang fra at se en reklame til at købe en billet på samme websted, eller omvendt fra at bestille en billet til at se reklamer vedrørende destinationen, hvilket kan påvirke valget af bestemmelsessted for den næste rejse«.

(277) Som forklaret ovenfor (betragtning 275) er det centrale punkt, at Ryanairs markedsføringsydelser specifikt er rettet mod dem, der allerede har besluttet at besøge Ryanairs websted. Dette kan, som Ryanair selv har anført, være tilfældet ved køb af en flybillet, dvs. typisk af personer, der allerede er Ryanairs kunder. Dette element er derfor endnu et tegn på, at markedsføringsydelserne ikke skulle markedsføre og heller ikke markedsførte regionen generelt, men snarere specifikt markedsførte Ryanairs lufttransporttjenester til Frankfurt-Hahn lufthavn.

(278) Desuden pålægger begge markedsføringsaftaler Ryanair præcise forpligtelser med hensyn til lufttrafikoperationer (placering af et vist antal fly i Frankfurt-Hahn lufthavn i henhold til markedsføringsaftalen fra 2005 og befordring af et vist antal passagerer om året i henhold til markedsføringsaftalen fra 2017). En enhed, der alene ønsker at købe markedsføringsydelser, har ingen interesse i, at der i de aftaler, der indgås med leverandøren af disse ydelser, og som formaliserer dette køb, inddrages forpligtelser til drift af lufttransporttjenester. Disse forpligtelser i markedsføringsaftalerne indebærer de facto, at Ryanair modtager betaling gennem delstaten Rheinland-Pfalz' markedsføringsbetalinger for Ryanairs lufttransportaktiviteter fra og til Frankfurt-Hahn lufthavn.

— *Målretning mod Ryanair og ikke en hvilken som helst leverandør af onlinemarkedsføring*

(279) Reklamerne i Ryanairs flymagasin var kun rettet mod et begrænset antal potentielle rejsende, nemlig dem, der allerede benyttede Ryanairs tjenester. De turister, som Ryanairs reklamer er rettet mod, er ikke de vigtigste potentielle kunder i turistsegmentet i delstaten Rheinland-Pfalz. Man kan rejse til delstaten Rheinland-Pfalz med forskellige transportmidler, herunder bil, tog og bus. Dette modsætningsforhold tyder på, at delstaten Rheinland-Pfalz ikke havde nogen reel hensigt om at fremme turismen ved at indgå markedsføringsaftalerne med Ryanair.

(280) Markedsføringsydelserne har været til større fordel for Ryanair end for delstaten Rheinland-Pfalz og omegn. De markedsføringsydelser, som Ryanair leverede, kunne ikke markedsføre delstaten Rheinland-Pfalz og omegn effektivt, og valget af Ryanair var derfor ikke tilstrækkeligt begrundet ud fra et økonomisk synspunkt, idet Ryanairs markedsføringsydelser ikke havde den påståede virkning, og selv om de omtvistede aftaler havde en virkning, gavnede de primært Ryanair.

(281) Som tidligere anført tvivler Kommissionen på den positive virkning for delstaten af markedsføringsaftalerne med Ryanair. Såfremt disse markedsføringskampagner bevirker, at Ryanairs kunder tilskyndes til at købe flybilletter til Rheinland-Pfalz, kommer denne virkning i første omgang Ryanair til gode og udgør en reklameindsats for Ryanairs lufttransporttjenester, som selskabet selv burde påtage sig.

(282) Kommissionen fandt i Montpellier-afgørelsen, at Ryanair kan nå sine belægningsmål ved hjælp af sin prispolitik (»yield management«). Ryanairs »yield management« har til formål at tilskynde potentielle kunder hos Ryanair til at vælge en bestemt destination til den ideelle pris for Ryanair. Et centralt element i Ryanairs »yield management« består i at fastlægge den maksimale pris, som passageren er parat til at betale for sin flybillet, og samtidig sikre en optimal belægning af flyet med det formål at maksimere Ryanairs indtjening og erobre det europæiske marked ([62]). Hos Ryanair ses en stor forskel på priserne i højsæsonen og lavsæsonen. Dette indebærer, at Ryanair tjener mere på passagerer, der rejser i højsæsonen, end på passagererne i lavsæsonen.

(283) En reklameindsats for destinationer, som sætter Ryanair i stand til at opnå en højsæsonpris, er også interessant for Ryanair. Hvis markedsføringskampagnen har en virkning, vil Ryanair derfor få direkte gavn heraf.

([62]) Jf. afgørelse (EU) 2020/1671, betragtning 294.

(284) I øvrigt kan enhver markedsføringsindsats bidrage til at tiltrække passagerer, som ikke ville være tiltrukket alene af prisen, eller som ikke havde tænkt sig at rejse med Ryanair til Rheinland-Pfalz, hvis de ikke var blevet eksponeret for en markedsføringsindsats. Tiltrækningen af passagerer ved hjælp af markedsføringsindsatser mindsker derfor presset på Ryanair for alene gennem sin prispolitik at tiltrække passagerer for at nå sine belægningsmål.

5.1.2.3.3.3.2. Ryanairs praksis iagttaget i andre sager

(285) Kommissionen bemærker også, at det ikke er første gang, at markedsføringsaftaler anvendes som begrundelse for betalinger til Ryanair for at fastholde Ryanair i en given regional lufthavn. Det fremgår bl.a. af Kommissionens formelle undersøgelsesprocedure i sag SA.33961 om Nîmes lufthavn, at Ryanair i en situation, hvor belægningsprocenten på en omhandlet rute var faldet betydeligt, havde udøvet pres på de berørte offentlige enheder for at få dem til at indkøbe yderligere markedsføringsydelser under trusler om, at selskabet ville indstille ruten i mangel af en isoleret forøgelse af det finansielle bidrag ([63]). Med hensyn til lufthavnen Altenburg-Nobitz havde Kommissionens formelle undersøgelsesprocedure i sag SA.26500 ([64]) afdækket, at Ryanair havde indstillet sine aktiviteter i lufthavnen i marts 2011, efter at lufthavnsforvalteren havde afvist at betale et beløb, som Ryanair krævede som markedsføringsrabat for sommerfartplanen 2011 ([65]). Senest i sag SA.47867 vedrørende Montpellier lufthavn ([66]) fandt Kommissionen, at markedsføringsaftalerne med en lokal forening indeholdt skjulte tilskud til fremme af Ryanairs flyruter. Denne konklusion blev senere bekræftet af Retten ([67]).

5.1.2.3.3.3. For fuldstændighedens skyld: konklusion om den fordel, som Ryanair har fået tildelt

(286) Kommissionen har på grundlag af ovennævnte dokumentation konkluderet, at delstaten Rheinland-Pfalz' indkøb af markedsføringsydelser fra Ryanair blot begrunder betalingerne til Ryanair for selskabets flyvninger, men ikke giver delstaten Rheinland-Pfalz nogen økonomisk gevinst i dens egenskab af økonomisk aktør og ikke svarer til et reelt køb af tjenesteydelser til fremme af turismen. Markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 gav derfor også Ryanair en fordel.

5.1.2.3.4. Selektivitet

(287) Markedsføringsaftalerne blev indgået med Ryanair efter individuelle forhandlinger og i øvrigt uden forudgående offentligt udbud, så vidt Kommissionen ved. Enhver økonomisk fordel, der er forbundet med disse aftaler, vil derfor være selektiv ([68]).

5.1.2.3.5. Fordrejning af konkurrencen og påvirkning af samhandelen

(288) Da luftfartsselskaber konkurrerer med hinanden i samhandelen inden for Unionen, og Ryanair er et luftfartsselskab, der er aktivt i hele Unionen, finder Kommissionen foreløbigt, at den økonomiske fordel, der er forbundet med de pågældende aftaler, kan fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen inden for Unionen.

([63]) Jf. Kommissionens afgørelse (EU) 2016/633 af 23. juli 2014 vedrørende statsstøtte SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) gennemført af Frankrig til fordel for Chambre de Commerce et d'Industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair og Airport Marketing Services (EUT L 113 af 27.4.2016, s. 32), betragtning 102, 547 og 548.

([64]) Kommissionens afgørelse (EU) 2016/287 af 15. oktober 2014 om statsstøtte SA.26500 (2012/C) (ex 2011/NN, ex CP 227/2008) som Tyskland har ydet til Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH og Ryanair Ltd (EUT L 59 af 4.3.2016, s. 22).

([65]) Jf. Rettens dom af 13. december 2018, Ryanair og AMS mod Kommissionen, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, præmis 258.

([66]) Jf. afgørelse (EU) 2020/1671, betragtning 245.

([67]) Jf. også Rettens dom af 14. juni 2023, Ryanair og Airport Marketing Services mod Kommissionen, T-79/21, ECLI:EU:T:2023:334, præmis 161-310.

([68]) Jf. punkt 126 i meddelelsen om begrebet statsstøtte og Domstolens dom af 4. juni 2015, Kommissionen mod MOL, sag C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, præmis 60 ff.

5.1.2.3.6. Konklusion

(289) Kommissionen konkluderer, at de pågældende markedsføringsaftaler udgør statsstøtte til Ryanair efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.1.2.4. Aftalerne om lufthavnstjenester mellem FFHG og Ryanair fra 2013, 2015 og 2016

(290) Med hensyn til aftalerne om lufthavnstjenester mellem FFHG og Ryanair fra 2013, 2015 og 2016 finder Kommissionen det hensigtsmæssigt at indlede sin vurdering med anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip for at vurdere, om aftalerne om lufthavnstjenester fra 2013, 2015 og 2016 gav Ryanair en fordel.

(291) Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forholdet mellem Ryanair og lufthavnen forud for indgåelsen af disse aftaler var reguleret af aftalerne om lufthavnstjenester fra 2002 og 2005. Med hensyn til disse aftaler fastslog Kommissionen i Hahn I-afgørelsen, at de var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip og derfor ikke udgjorde statsstøtte.

(292) Det er desuden vigtigt at huske på, at de lufthavnsafgifter, som Ryanair betaler i henhold til aftalerne om lufthavnstjenester fra 2013 og 2015, svarer til de lufthavnsafgifter, der er omfattet af den generelle lufthavnsafgiftsordning i Frankfurt-Hahn. De generelle planer for lufthavnsafgifter 2002 og 2006 blev vurderet af Kommissionen i Hahn I-afgørelsen, og Kommissionen konkluderede, at de ikke udgjorde statsstøtte.

(293) Aftalen om lufthavnstjenester fra 2002 skulle oprindeligt gælde indtil den 13. februar 2017 med mulighed for forlængelse indtil den 13. februar 2022, og aftalen om lufthavnstjenester fra 2005 skulle oprindeligt gælde indtil 2027.

(294) Aftalerne om lufthavnstjenester fra 2013, 2015 og 2016 skal derfor vurderes i forhold til denne basislinje, fordi Ryanair i princippet havde ret til at fortsætte driften i Frankfurt-Hahn lufthavn på grundlag af de markedskonforme betingelser, der var aftalt med FFHG i aftalerne om lufthavnstjenester fra 2002 og 2005 indtil henholdsvis 2022 og 2027. Så længe de efterfølgende aftaler om lufthavnstjenester blot svarer til de eksisterende aftaler (aftalerne om lufthavnstjenester fra 2002 og 2005), som normalt ville fortsætte, ændres Ryanairs og FFHG's økonomiske stilling ikke ved indgåelsen af aftalerne om lufthavnstjenester fra 2013, 2015 og 2016.

5.1.2.4.1. Tillægsaftalen fra 2013

(295) Tillægsaftalen fra 2013 er en tillægsskrivelse til standard groundhandlingaftalen. Som Tyskland og Ryanair understregede i deres bemærkninger efter åbningsafgørelsen, afviger tillægsaftalen fra 2013 ikke fra planen for lufthavnsafgifter, men bekræfter dens anvendelighed og ajourfører blot de groundhandlingregler, der gælder for Ryanair, i forhold til den generelle udvikling i luftfartsindustrien.

(296) Da tillægsaftalen (side letter agreement) fra 2013 ikke i væsentlig grad ændrer de tidligere gældende regler, og de tidligere gældende regler er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip (som fastslået af Kommissionen i Hahn I-afgørelsen), konkluderer Kommissionen, at tillægsaftalen fra 2013 ikke giver Ryanair nogen fordel og derfor ikke udgør statsstøtte.

5.1.2.4.2. Anmærkningen fra 2015

(297) Som beskrevet i betragtning 41 forlænger anmærkningen fra 2015 tillægsaftalen fra 2013 med tre år indtil 2017. Desuden omfatter den ændringer vedrørende tilvejebringelse af et rampekøretøj/en vedligeholdelsesvogn og tilvejebringelse af administrativ kontor- og lagerplads til reservedele.

(298) Tilvejebringelsen af et rampekøretøj/en vedligeholdelsesvogn og administrativ kontor- og lagerplads er blot en forretningsmæssig gestus over for lufthavnens hovedkunde. De kan ikke ændre Kommissionens konklusion i Hahn I-afgørelsen om, at Ryanairs betalinger til FFHG for lufthavnstjenester er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

(299) Da anmærkningen fra 2015 ikke i væsentlig grad ændrer de tidligere gældende regler, og de tidligere gældende regler er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, konkluderer Kommissionen, at anmærkningen fra 2015 ikke giver Ryanair nogen fordel og derfor ikke udgør statsstøtte.

5.1.2.4.3. Tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016

(300) Tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016 indeholder to ændringer vedrørende de lufthavnsafgifter, som Ryanair skal betale: a) der indføres en nedsat lufthavnsafgift på [...] EUR pr. passager fra [...] passagerer pr. år —ifølge den generelle plan for lufthavnsafgifter 2006 fandt den tidligere kun anvendelse fra [...] passagerer pr. år, og b) der indføres en ny markedsføringsstøtteordning, hvor der ikke opkræves lufthavnsafgifter for passagerer, hvor antallet overstiger antallet af afrejsende passagerer det foregående år. Aftalen løber indtil den 31. marts 2022.

(301) Tyskland har kommenteret den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i åbningsafgørelsen, og som Lufthansa gentog i sine bemærkninger vedrørende datoen for PwC-undersøgelsen. I overensstemmelse med FFHG's forklaringer i bemærkningerne til åbningsafgørelsen har Tyskland navnlig præciseret, at PwC-undersøgelsen ikke er blevet bestilt to dage før indgåelsen af aftalen, men er blevet udarbejdet og drøftet med FFHG over en længere periode, og at FFHG's ledelse derfor var bekendt med resultaterne heraf ved indgåelsen af aftalen.

(302) Kommissionen skal også korrigere den foreløbige konklusion i åbningsafgørelsen (betragtning 288) om, at den kontrafaktiske situation ville være et gradvist fald i Ryanairs passagertal i de følgende år.

(303) Som Tyskland har forklaret i detaljer, var baggrunden for indgåelsen af tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016 den planlagte privatisering af lufthavnen. Ryanair insisterede på at få en 5-årig aftale om lufthavnstjenester og truede med straks at forlade lufthavnen i modsat fald. På grundlag af de oplysninger, som Tyskland har fremsendt, finder Kommissionen, at lufthavnen må have opfattet denne trussel som troværdig. Troværdigheden af denne trussel bekræftes faktisk både af Lufthansa, som flere gange har gjort gældende, at Ryanair let kunne forlade lufthavnen, og af Oxera-rapporten, som Ryanair har fremlagt. I modsætning til, hvad Kommissionen havde vurderet i åbningsafgørelsen (betragtning 288), anses antagelsen i PwC-undersøgelsen om, at Ryanair i det kontrafaktiske scenarie straks ville indstille al aktivitet i FFHG fra 2016, derfor for at være realistisk.

(304) Tyskland præciserede også, at de omkostnings- og indtægtsprognoser, der er omhandlet i PwC-undersøgelsen, var tilgængelige for FFHG inden aftalens undertegnelse og blev anvendt af FFHG til at vurdere muligheden for at indgå aftalen.

(305) I PwC-undersøgelsen antages det, at FFHG i referencescenariet kunne forvente, at Ryanair ville befordre et konstant antal passagerer på [2-3] mio. om året fra 2017 til 2021. I åbningsafgørelsen (betragtning 287) anså Kommissionen dette scenarie for at være ret optimistisk. Disse antagelser var imidlertid baseret på FFHG's interne planlægningsdokumenter, som FFHG stillede til rådighed for PwC, hvilket blev bekræftet i Tysklands bemærkninger til åbningsafgørelsen. I mangel af troværdige indicier for det modsatte accepterer Kommissionen derfor disse scenarier.

(306) I PwC-undersøgelsen sammenlignes et scenarie, hvor Ryanair forbliver i lufthavnen, med det scenarie, hvor Ryanair forlader lufthavnen. Det konstateres i undersøgelsen, at Ryanair-kontrakten genererer en yderligere årlig fri likviditet på [4-5] mio. EUR i 2017, som gradvist stiger og når op på [4,5-5,5] mio. EUR i 2021. På trods af visse svagheder i undersøgelsen, navnlig den manglende variation i Ryanairs passagertal i følsomhedskontrollen, mener Kommissionen i sidste ende, at en markedsøkonomisk aktør kunne have baseret sin beslutning på en sådan undersøgelse.

(307) Undersøgelsen viste, at tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016 havde en kapitalværdi på [20-25] mio. EUR, hvilket er resultatet af en aggregering af de frie pengestrømme og diskontering heraf med [5-10] % årligt.

(308) Dette resultat drages heller ikke i tvivl i AT Kearneys ekspertudtalelse, som havde et andet formål og analyserer FFHG's rentabilitet som helhed. Det relevante spørgsmål for anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip på tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016 er imidlertid, om FFHG ville være dårligere stillet uden denne aftale. Dette er tilfældet, fordi selskabet ville have mellem [4-5] og [4,5-5,5] mio. EUR mindre fri likviditet pr. år.

(309) Af disse grunde konkluderer Kommissionen, at tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016 er i overensstemmelse med den markedsøkonomiske aktørtest. Tillægsskrivelse nr. 2 fra 2016 giver derfor ikke Ryanair en fordel og udgør ikke statsstøtte.

5.2. **Støttens forenelighed**

(310) I dette afsnit vil Kommissionen vurdere foreneligheden af de foranstaltninger, der anses for at udgøre statsstøtte:

a) statsstøtte til FFHG i forbindelse med udtagelsen i 2016 af beboelsesgrunden fra aftalen om salg af jord fra 2014

b) uddannelsesstøtte til Ryanair

c) markedsføringsstøtte til Ryanair.

5.2.1. *Støtteforanstaltningen til FFHG*

(311) Den eneste undersøgte foranstaltning til fordel for FFHG, som ifølge Kommissionens konklusion udgør støtte, er FFHG's »dobbelte salg« af et jordlod (betragtning 200).

(312) Kommissionen har i åbningsafgørelsen (betragtning 326-330) redegjort for, hvorfor den, hvis FFHG's udøvelse af retten til at træde tilbage fra aftalen til nul EUR udgør statsstøtte, nærer tvivl om dens forenelighed med det indre marked, og mindede om, at det er Tyskland, der har bevisbyrden for, at dette er tilfældet.

(313) Tyskland har ikke påberåbt sig nogen begrundelse for støttens forenelighed, men har begrænset sin argumentation til at hævde, at denne foranstaltning ikke indebærer støtte til FFHG.

(314) Kommissionen konkluderer derfor, at støtten på 1,25 mio. EUR i forbindelse med salget af beboelsesgrunden er uforenelig med det indre marked. Tyskland skal tilbagesøge støtten fra støttemodtageren.

5.2.2. *Støtteforanstaltningerne til Ryanair*

5.2.2.1. Uddannelsesstøtten til Ryanair

(315) Det skal først undersøges, om uddannelsesstøtten opfylder betingelserne for gruppefritagelse, og i benægtende fald, om betingelserne i artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF er opfyldt.

5.2.2.1.1. Den generelle gruppefritagelsesforordning

(316) I åbningsafgørelsen fandt Kommissionen foreløbigt, at uddannelsesstøtten kunne opfylde betingelsen i artikel 31 i den generelle gruppefritagelsesforordning, men at der var behov for yderligere oplysninger for at kunne tage endelig stilling. På trods af Kommissionens anmodning om yderligere oplysninger modtog den imidlertid ingen oplysninger fra Tyskland eller de interesserede parter.

(317) Tyskland og Ryanair gjorde gældende, at de ikke kunne fremlægge yderligere dokumenter, da deres forpligtelse til at opbevare de ønskede dokumenter var udløbet i henhold til gældende national ret.

(318) Domstolen har fastslået, at det er op til medlemsstaten at påberåbe sig mulige grunde til forenelighed og påvise, at betingelserne for forenelighed er opfyldt ([69]). Medlemsstaterne og de berørte parter er bekendt med den tiårige forældelsesfrist i artikel 17 i forordning (EU) 2015/1589. De kan derfor ikke påberåbe sig en angiveligt kortere national forældelsesfrist for deres pligt til at opbevare dokumenter for at unddrage sig denne bevisbyrde.

(319) Kommissionen har ingen oplysninger om de nøjagtige omkostninger finansieret af uddannelsesstøtten og kan derfor ikke vurdere, om omkostningerne var støtteberettigede i henhold til den generelle gruppefritagelsesforordning. I henhold til artikel 31, stk. 3, i den generelle gruppefritagelsesforordning ville de støtteberettigede omkostninger have været a) omkostninger ved underviserne i de timer, hvor underviserne deltager i undervisningen, b) driftsomkostninger til undervisere og deltagere i direkte tilknytning til uddannelsesprojektet, c) omkostninger ved rådgivning i tilknytning til uddannelsesprojektet og d) personaleomkostninger ved deltagelse i uddannelsesprojektet og generelle indirekte omkostninger ved de timer, hvor deltagerne deltager i uddannelsen.

(320) Desuden har Tyskland ikke fremlagt oplysninger om uddannelsens art og indhold, der gør det muligt for Kommissionen at fastslå, at uddannelsen eller en del heraf ikke var af den art, som virksomheder gennemfører for at overholde de obligatoriske nationale standarder vedrørende uddannelse (artikel 31, stk. 2, i den generelle gruppefritagelsesforordning).

(321) Tyskland har heller ikke fremlagt oplysninger, der viser, at de maksimale støtteintensiteter, der er fastsat i artikel 31, stk. 4, i den generelle gruppefritagelsesforordning, er blevet overholdt.

(322) I mangel af disse oplysninger mener Kommissionen ikke, at Tyskland har påvist, at uddannelsesstøtten opfylder betingelsen i artikel 31 i den generelle gruppefritagelsesforordning.

5.2.2.1.2. Artikel 107, stk. 2, i TEUF

(323) Kommissionen kan ikke erklære uddannelsesstøtten forenelig i henhold til artikel 107, stk. 2, i TEUF, fordi støtten ikke er af social karakter i snæver forstand, jf. artikel 107, stk. 2, litra a), i TEUF, den har heller ikke til formål at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder (artikel 107, stk. 2, litra b), i TEUF), og den ydes heller ikke til økonomien i visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder, som er påvirket af Tysklands deling (artikel 107, stk. 2, litra c), i TEUF).

5.2.2.1.3. Artikel 107, stk. 3, i TEUF

(324) I henhold til Domstolens retspraksis er Kommissionen forpligtet til at udøve sin skønsbeføjelse til at vurdere en statsstøtteforanstaltning, der ikke opfylder betingelserne i den generelle gruppefritagelsesforordning, i henhold til artikel 107, stk. 3, i TEUF. På den måde kan den trække på erfaringerne fra tidligere sager som sammenfattet i kriterierne i den generelle gruppefritagelsesforordning ([70]) og på Kommissionens meddelelse ([71]) om kriterierne for vurderingen af foreneligheden af individuelt anmeldt statsstøtte til uddannelse (»meddelelsen«) fra og med 2009.

([69]) Jf. Domstolens dom af 28. april 1993, Italien mod Kommissionen, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, præmis 20.

([70]) Jf. Rettens dom af 14. juli 2011, Freistaat Sachsen (Tyskland) mod Europa-Kommissionen, T-357/02 RENV, ECLI:EU:T:2011:376, præmis 42-48.

([71]) Kommissionens meddelelse — Kriterierne for vurderingen af foreneligheden af individuelt anmeldt statsstøtte til uddannelse (EUT C 188 af 11.8.2009, s. 1), punkt 3. Vejledningen skal medvirke til at skabe gennemsigtighed for Kommissionens begrundelser med henblik på at skabe forudsigelighed og retssikkerhed. I medfør af artikel 6, stk. 1, litra g), i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87 og 88 (generel gruppefritagelsesforordning) skal vejledningen gælde for al individuel uddannelsesstøtte, hvad enten den ydes på et ad hoc-grundlag eller på basis af en støtteordning, hvis tilskuddet overstiger 2 mio. EUR pr. uddannelsesprojekt.

(325) I den foreliggende sag finder undtagelserne i artikel 107, stk. 3, litra a), b) og d), ikke anvendelse ([72]).

(326) For at være forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF skal støtten opfylde to betingelser, hvoraf den første er, at den skal have til formål at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, og den anden er, at den ikke må ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse ([73]).

(327) Kommissionen har indledningsvis anført, at den vedtog meddelelsen i 2009. Når Kommissionen vedtager retningslinjer, er den i princippet bundet af disse retningslinjer i udøvelsen af sit skøn. Når medlemsstaterne påberåber sig særlige grunde til, at Kommissionen bør fravige sine retningslinjer, er Kommissionen imidlertid forpligtet til at undersøge disse argumenter og udøve sin skønsbeføjelse under hensyntagen til disse argumenter ([74]).

(328) I den foreliggende sag er støtten blevet ydet forud for vedtagelsen af meddelelsen. Tyskland og interesserede parter har ikke specifikt kommenteret støttens overensstemmelse med meddelelsen. Af disse grunde finder Kommissionen det hensigtsmæssigt at basere sin vurdering direkte på artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF og lade sig inspirere af principperne i meddelelsen.

(329) For det første skal støtten tage sigte på at fremme udviklingen af en økonomisk aktivitet. Tyskland anførte, at uddannelsesstøtten er baseret på en arbejdsmarkedspolitik i delstaten Rheinland-Pfalz. Formålet med støtten er at kvalificere folk, så de kan få adgang til arbejdsmarkedet, navnlig i lufttransportsektoren. På den ene side er uddannelse af potentielle medarbejdere en investering i lufttransportsektorens økonomiske udvikling. På den anden side har stigningen i beskæftigelsen i regionen en direkte indvirkning på regionens økonomi, da den påvirker forbrug og investeringer. Den første betingelse er derfor opfyldt.

(330) For det andet må støtten ikke ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

(331) Ifølge meddelelsens punkt 9, 10, 12 og 16 formodes uddannelsesstøtte ikke at ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, når a) støtten er begrundet i markedssvigt, b) støtten er ikke det eneste instrument til gennemførelse af politikker, som medlemsstaterne har til rådighed for at fremme uddannelsestiltag, c) uddannelsesstøtten har en tilskyndelsesvirkning og var nødvendig, og endelig d) støtten står i et rimeligt forhold til formålet.

(332) I meddelelsen anføres det først og fremmest, at uddannelsesstøtte kun bør ydes i en situation med markedssvigt. I denne vurdering spiller uddannelsens art samt muligheden for overflytning af kvalifikationer, som er erhvervet under uddannelsen, en rolle. Jo flere overflyttelige kvalifikationer der er tale om, jo større chance er der for positive eksterne virkninger. Inddragelse af visse kategorier af handicappede eller dårligt stillede arbejdstagere øger desuden de positive eksterne virkninger af uddannelsen.

([72]) Artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF omhandler »støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse«. Denne undtagelse vedrører kun de områder, hvor den økonomiske situation er yderst ugunstig i forhold til EU som helhed, hvilket ikke er tilfældet for Rheinland-Pfalz.
Artikel 107, stk. 3, litra b) i TEUF vedrører støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi. En arbejdsmarkedspolitik, der er begrænset til Rheinland-Pfalz, er ikke et vigtigt projekt af fælleseuropæisk interesse.
Endelig fremmer støtten ikke kulturen og bevarelse af kulturarven i medfør af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF.

([73]) Jf. Domstolens dom af 22. september 2020, Republikken Østrig mod Kommissionen m.fl., C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, præmis 18-20.

([74]) Domstolens dom af 19. juli 2016, Kotnik m.fl, C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, præmis 37-41.

(333) Støtten var en del af en arbejdsmarkedspolitik, der bestod af programmer vedrørende kvalificering af piloter til en stilling som kaptajn eller første officer i cockpittet 2001/2002, kvalificering af kabinepersonale 2001/2002, kvalificering af piloter til en stilling som kaptajn eller første officer i cockpittet 2002/2003 og kvalificering af kabinepersonale 2002/2003.

(334) Uddannelsens indhold er meget specifikt. Efter uddannelsen kan kursisterne kun arbejde som kabinepersonale eller flykaptajn/første officer. Med hensyn til muligheden for overflytning af erhvervede kvalifikationer blev uddannelsen kun udbudt af Ryanair, og Tyskland og Ryanair har ikke fremlagt dokumentation for at bestride, at 80-90 % af det pågældende personale blev ansat af Ryanair efter uddannelsen, som klageren hævdede. Det kan antages, at de kvalifikationer, der er opnået under uddannelsen, kan overflyttes til andre luftfartsselskaber, så selv om klagerens påstand er korrekt, kan personalet vælge ikke at blive hos Ryanair. Det vides imidlertid ikke, om uddannelsen var certificeret, hvilket betyder, at andre luftfartsselskaber faktisk kunne ansætte en person, der havde gennemgået denne uddannelse. Tyskland anførte blot, at de pågældende kurser var rettet mod arbejdsløse og personer, der var truet af arbejdsløshed. Tyskland præciserede ikke, om uddannelsen var rettet mod handicappede eller dårligt stillede arbejdstagere, som ikke ville have fået en sådan mulighed på arbejdsmarkedet.

(335) Det fremgår af oplysningerne i sagsakterne, at luftfartsselskaberne har forskellige politikker med hensyn til, om de selv betaler for uddannelsen af piloter og kabinepersonale (hvilket »traditionelle« luftfartsselskaber gør), eller om ansøgerne til stillinger selv skal betale for deres uddannelse. Men efter begge modeller sørger markedet normalt for uddannelsen, og der er ikke behov for statslig indgriben eller statslig finansiering af uddannelsen.

(336) Af disse grunde finder Kommissionen, at Tyskland ikke har påvist, at der foreligger et markedssvigt, og konkluderer, at markedet generelt tilbyder den pågældende uddannelse, uden at det er nødvendigt, at staten griber ind ved at yde uddannelsesstøtte.

(337) For at påvise støttens nødvendighed og tilskyndelsesvirkning skal det under alle omstændigheder godtgøres, at den uddannelse, som den pågældende virksomhed tilbyder, er blevet forbedret i forhold til situationen uden støtte med hensyn til størrelse, kvalitet, sigte eller målgruppe. Kommissionen modtog ingen oplysninger om uddannelsens indvirkning på arbejdsløsheden i regionen samt om den generelle økonomiske situation i Rheinland-Pfalz. Tyskland fremlagde ingen kontrafaktisk analyse, hvor der foretages en sammenligning af den tilsigtede uddannelsesaktivitet med og uden støtte. Tyskland kunne ikke godtgøre, at de personer, der havde gennemgået uddannelsen, rent faktisk blev ansat efterfølgende. Kommissionen ved derfor ikke, om uddannelsen af kabinepersonale eller flykaptajner var nødvendig for at nedbringe arbejdsløsheden. Tyskland har ikke påvist, hvordan uddannelsesstøtten har tilskyndet luftfartsindustrien til at ansætte flere medarbejdere. Kommissionen kan derfor ikke vurdere uddannelsesstøttens nødvendighed og tilskyndelsesvirkning.

(338) For at være forholdsmæssig skal støtten begrænses til det minimum, der er nødvendigt for at nå det tilstrækte mål. Da det allerede er fastslået, at der ikke er påvist markedssvigt, og at der derfor ikke er behov for politiske foranstaltninger til fremme af uddannelsestiltag, at støtten ikke var nødvendig og ikke havde en tilskyndelsesvirkning, er det ikke nødvendigt at vurdere, om støttebeløbet blev begrænset til det absolut nødvendige for at opfylde støttens formål. Uddannelsesstøtten er derfor ikke forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, fortolket i lyset af kriterierne i meddelelsen.

(339) Uddannelsesstøtten til Ryanair var derfor uforenelig statsstøtte.

5.2.2.2. Markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 mellem delstaten Rheinland-Pfalz og Ryanair

(340) Markedsføringsaftalerne udgør driftsstøtte til Ryanair, idet de mindsker de driftsomkostninger, som selskabet normalt skulle afholde i forbindelse med flyvninger fra/til Frankfurt-Hahn lufthavn.

(341) Ifølge Domstolens retspraksis er det medlemsstatens ansvar at anføre mulige grunde til foreneligheden med det indre marked og vise, at betingelserne for en sådan forenelighed er opfyldt ([75]).

(342) Tyskland mener ikke, at markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 med Ryanair udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, og har derfor ikke fremført argumenter for disse aftalers forenelighed med det indre marked.

(343) Støttens forenelighed skal vurderes på det tidspunkt, hvor den blev ydet ([76]). For markedsføringsaftalen fra 2005 var det den 4. november 2005, dvs. før luftfartsretningslinjerne fra 2005 trådte i kraft den 9. december 2005. For 2017 var det den 20. oktober 2017. Luftfartsretningslinjerne fra 2014 finder anvendelse på markedsføringsaftalen fra 2017.

(344) Med hensyn til markedsføringsaftalen fra 2005 følger Kommissionen den samme tilgang, som den har anvendt i tidligere afgørelser, hvor den skulle vurdere foreneligheden af støtte ydet, før de nuværende luftfartsretningslinjer fra 2014 og luftfartsretningslinjerne fra 2005 trådte i kraft ([77]).

(345) Før vedtagelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2005 havde Kommissionen vedtaget luftfartsretningslinjerne fra 1994 ([78]). Luftfartsretningslinjerne fra 1994 indeholdt imidlertid ikke specifikke forenelighedsbetingelser for driftsstøtte, der havde til formål at fremme lufttrafik ud af regionale lufthavne. I overensstemmelse med tilgangen i tidligere afgørelser skal Kommissionen derfor vurdere foreneligheden af den omhandlede støtte direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

(346) I den forbindelse bør det bemærkes, at Kommissionens vurdering af denne type statsstøtte har udviklet sig i tidens løb, samtidig med at den har fastholdt visse punkter. Disse vedrører de generelle principper for støttens forenelighed i overensstemmelse med førnævnte bestemmelse i TEUF.

(347) I overensstemmelse hermed fandt Kommissionen i beslutningen om Manchester lufthavn fra juni 1999 ([79]), at en række nedsættelser af lufthavnsafgifter tildelt uden forskelsbehandling og begrænset i tid var forenelige med statsstøttereglerne, fordi der var tale om foranstaltninger til fremme af nye forbindelser.

(348) Derefter fastslog Kommissionen i sin beslutning fra februar 2004 om Charleroi lufthavn ([80]), at »[d]et kan være nødvendigt at yde driftsstøtte i forbindelse med lancering af nye luftruter eller forøgelse af antallet af afgange på visse ruter for at stimulere udviklingen i de små regionale lufthavne. Støtten vil reelt kunne overbevise interesserede virksomheder om, at de bør løbe den risiko, der er forbundet med at investere i nye ruter. For at

([75]) Jf. Domstolens dom af 28. april 1993, Italien mod Kommissionen, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, præmis 20.

([76]) Jf. betragtning 85 i luftfartsretningslinjerne fra 2005 og betragtning 174 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.

([77]) Jf. f.eks. Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1227 af 23. juli 2014 om statsstøtte SA.22614 (C 53/07) iværksat af Frankrig til fordel for chambre de commerce et d'industrie (handels- og industrikammeret) i Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services og Transavia (EUT L 201 af 30.7.2015, s. 109, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1227/oj), betragtning 452-470, afgørelse (EU) 2016/633, betragtning 511-531.

([78]) Meddelelse fra Kommissionen — Meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 92 og 93 og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5).

([79]) Jf. Kommissionens beslutning af 14. juni 1999 i statsstøttesag NN 109/98, Det Forenede Kongerige, Manchester lufthavn (EUT C 65 af 13.3.2004, s. 5).

([80]) Kommissionens beslutning 2004/393/EF af 12. februar 2004 om de fordele, som regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport har indrømmet luftfartsselskabet Ryanair ved selskabets etablering i Charleroi (EUT L 137 af 30.4.2004, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2004/393/oj) (»Charleroibeslutningen«). Denne beslutning blev ophævet ved Rettens dom i sag Ryanair mod Kommissionen, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, men vidner ikke desto mindre om udviklingen i Kommissionens vurderingspraksis for den pågældende støtte.

en sådan støtte kan betragtes som forenelig med traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), skal det imidlertid fastslås, om støtten er nødvendig og står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål, og om den påvirker samhandelen på en sådan måde, at det er til skade for den fælles interesse.« Derfor opstillede Kommissionen bestemte forudsætninger, der skal være opfyldt for, at denne driftsstøtte kan erklæres for forenelig med det indre marked. Dette er navnlig følgende ([81]):

a) Støtten skal bidrage til opnåelsen af et mål af fællesskabsinteresse om at udvikle en regional lufthavn ved hjælp af en nettostigning i trafikken på nye ruter ([82]).

b) Støtten skal være nødvendig, idet den ikke er rettet mod en rute, der allerede drives af samme selskab eller et andet selskab, eller en lignende rute ([83]).

c) Støtten skal have en tilskyndende karakter, idet den skal bidrage til udviklingen af en aktivitet, som efter en vis periode vil kunne blive rentabel, hvilket indebærer, at støtteperioden er begrænset ([84]).

d) Støtten skal være proportional, dvs. at beløbet skal være knyttet til nettoudviklingen i trafikken ([85]).

e) Støtten skal være tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling og må ikke kumuleres med andre former for støtte.

(349) I luftfartsretningslinjerne fra 2005 og luftfartsretningslinjerne fra 2014 defineres forudsætningerne for denne forenelighed med det indre marked præcist, men driftsstøtte til luftfartsselskaber kan dog stadig erklæres for forenelig af Kommissionen, såfremt den bidrager til udviklingen af lufthavne af beskeden størrelse ved hjælp af en nettostigning i trafikken på nye ruter, såfremt støtten er nødvendig (dvs. ikke er rettet mod en rute, der allerede drives af samme selskab eller et andet selskab, eller mod en lignende rute, såfremt den er begrænset i tid, og den forbindelse, som støtten tildeles, sandsynligvis bliver rentabel, såfremt beløbet er knyttet til nettoudviklingen i trafikken, samt såfremt støtten er tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling, og den ikke er kumuleret med andre former for støtte ([86]).

(350) Kommissionen konkluderer således, at den i den foreliggende sag bør undersøge foreneligheden af markedsføringsaftalen fra 2005 i lyset af ovennævnte generelle principper.

(351) Foreneligheden af markedsføringsaftalen fra 2017 bør vurderes på grundlag af luftfartsretningslinjerne fra 2014, som også afspejler disse generelle principper. I henhold til betragtning 138-155 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 skal startstøtte til luftfartsselskaber opfylde følgende krav med hensyn til:

a) bidrag til et veldefineret mål af fælles interesse, dvs. øget mobilitet for Unionens borgere eller fremme af regional udvikling i fjerntliggende regioner

b) behov for statslig indgriben

c) statsstøttens egnethed som politikinstrument

d) støttens virkning som incitament

e) støttens proportionalitet

f) undgåelse af uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen

g) kravene om gennemsigtighed, ikke-akkumulering af støtte og ikke-diskrimination, jf. betragtning 133, 159 og 161-163 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.

([81]) Kommissionen har foretaget en lignende vurdering i andre nylige sager. Jf. f.eks. afgørelse (EU) 2015/1227, betragtning 452-470, afgørelse (EU) 2016/633, betragtning 511-531.
([82]) Jf. betragtning 283-297 i Charleroibeslutningen.
([83]) Jf. betragtning 288-309 i Charleroibeslutningen.
([84]) Jf. betragtning 311-317 i Charleroibeslutningen.
([85]) Jf. betragtning 318-325 i Charleroibeslutningen.
([86]) Jf. afgørelse (EU) 2015/1227, betragtning 457, afgørelse (EU) 2016/633, betragtning 516.

(352) Tyskland og Ryanair gjorde ikke rede for, hvordan den driftsstøtte, der blev ydet til Ryanair gennem markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017, ville bidrage til et veldefineret mål af fælles interesse. Kommissionen har ovenfor (betragtning 266-288) tilbagevist argumentet om, at det var delstatens hensigt at fremme turismen eller den økonomiske udvikling i regionen.

(353) Selv hvis indkøbet af markedsføringsydelser havde til formål at forfølge et mål af fælles interesse, hvilket ikke var tilfældet, har Tyskland og Ryanair under alle omstændigheder ikke fremført noget argument, som godtgør, at den støtte, der blev ydet gennem markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017, er i overensstemmelse med de øvrige krav, der er anført ovenfor.

(354) Kommissionen konkluderer derfor, at Tyskland og Ryanair ikke har påvist, at der var behov for statslig indgriben, og at støtten til Ryanair var egnet til at fremme den økonomiske udvikling i regionen. Tyskland og Ryanair kunne heller ikke påvise, at støttebeløbet var forholdsmæssigt, og at det var muligt at undgå uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen. Endelig har Tyskland og Ryanair ikke påvist, at kravene om gennemsigtighed, ikke-akkumulering af støtte og ikke-diskrimination i luftfartsretningslinjerne fra 2014 var opfyldt.

(355) Den støtte, der blev ydet ved markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017, udgør derfor ulovlig og uforenelig statsstøtte.

6. **TILBAGESØGNING**

(356) I henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og EU-domstolenes faste retspraksis har Kommissionen beføjelse til at beslutte, at den pågældende medlemsstat skal ændre eller ophæve støtten, når den har konstateret, at den er uforenelig med det indre marked ([87]). Ifølge Unionens retsinstansers faste praksis har en medlemsstats forpligtelse til at ophæve den støtte, som Kommissionen anser for at være uforenelig med det indre marked, til formål at genoprette den tidligere situation ([88]).

(357) I den sammenhæng har Unionens retsinstanser fastslået, at dette mål er nået, når modtageren har tilbagebetalt de beløb, der er tildelt som ulovlig støtte, hvorved modtageren mister den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og situationen fra tiden før ydelsen af støtte genoprettes ([89]).

(358) I overensstemmelse med retspraksis fastsættes følgende i artikel 16, stk. 1, i forordning (EU) 2015/1589: »I negative afgørelser om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren«.

(359) Da statsstøtten til FFHG i forbindelse med udtagelsen af beboelsesgrunden fra 2014-aftalen om salg af jord i 2016 samt uddannelsesstøtten til Ryanair og markedsføringsaftalen fra 2005 og 2017 blev gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF og skal betragtes som ulovlig og uforenelig støtte, skal støtten tilbagesøges for at genoprette situationen på det indre marked, før den blev ydet. Tilbagesøgningen skal omfatte perioden fra det tidspunkt, hvor modtageren fik fordelen, og indtil beløbet er fuldt tilbagebetalt. Den støtte, der skal tilbagesøges, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor statsstøtten blev udbetalt til støttemodtagerne, og indtil den er blevet tilbagebetalt.

(360) Det hedder i artikel 17, stk. 1, i forordning (EU) 2015/1589, at »Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte forældes efter ti år«, og i henhold til stk. 2, første punktum, løber forældelsesfristen »fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte tilkendes støttemodtageren, enten som individuel støtte eller under en støtteordning.«

([87]) Domstolens dom af 12. juli 1973, Kommissionen mod Tyskland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, præmis 13.
([88]) Domstolens dom af 21. marts 1990, Belgien mod Kommissionen, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, præmis 66.
([89]) Domstolens dom af 17. juni 1999, Belgien mod Kommissionen, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, præmis 64 og 65.

(361) Med hensyn til uddannelsesstøtten til Ryanair anførte Tyskland, at der blev ydet 1 880 197,11 EUR til HCM fra 2001 til 2003. Tyskland fremlagde dokumentation for mindst to checkbetalinger på 220 427,64 EUR og 639 146,04 EUR til Ryanair via a und o Gettman. Disse betalinger blev foretaget fra HCM's konto den 17. januar 2003. Ifølge Tyskland blev støtten udbetalt fuldt ud inden udgangen af 2003. Kommissionen mener derfor, at støtten blev ydet i 2003.

(362) Artikel 17, stk. 2, i forordning (EU) 2015/1589 har følgende ordlyd: »Enhver foranstaltning, der træffes af Kommissionen eller af en medlemsstat efter opfordring fra Kommissionen angående den ulovlige støtte, afbryder denne frist. Efter enhver afbrydelse begynder forældelsesfristen forfra. Forældelsesfristen suspenderes, så længe Kommissionens afgørelse er genstand for en verserende retssag ved Den Europæiske Unions Domstol.«

(363) Kommissionens meddelelse til en medlemsstat om, at der er indgivet en klage, er en handling, der afbryder forældelsesfristen som omhandlet i artikel 17, stk. 2, i forordning (EU) 2015/1589.

(364) Lufthansa indgav faktisk en formel klage den 4. marts 2011, som blev videresendt til Tyskland den 18. marts 2011. I forbindelse med vurderingen af denne klage stillede Kommissionen specifikke faktuelle spørgsmål om uddannelsesstøtten, som Tyskland besvarede den 14. juni 2011.

(365) Med dette søgsmål i 2011 er forældelsesfristen blevet afbrudt som omhandlet i artikel 17, stk. 2, i forordning (EU) 2015/1589 med den konsekvens, at tilbagesøgningen af den støtte, der blev tildelt i 2003, ikke er forældet.

7. **KONKLUSION**

(366) Kommissionen finder, at den garanti, der er ydet af delstaten Rheinland-Pfalz til FFHG, udgør de minimis-støtte og derfor er fritaget for forudgående anmeldelse. Kommissionen finder også, at aftalerne om lufthavnstjenester fra 2013, 2015 og 2016 mellem FFHG og Ryanair og finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal til fordel for Ryanair er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip og ikke udgør statsstøtte.

(367) Kommissionen finder, at Tyskland ulovligt har gennemført følgende foranstaltninger i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, og at disse foranstaltninger ikke kan erklæres forenelige med det indre marked, hvorfor Tyskland skal tilbagesøge den uforenelige statsstøtte med renter:

a) statsstøtte til FFHG i forbindelse med udtagelsen i 2016 af beboelsesgrunden fra aftalen om salg af jord fra 2014

b) uddannelsesstøtte til Ryanair

c) statsstøtte til Ryanair i henhold til markedsføringsaftalerne fra 2005 og 2017 —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Aftalerne om lufthavnstjenester fra 2013, 2015 og 2016 mellem FFHG og Ryanair og finansieringen af en besætnings- og pilotskole samt en vedligeholdelseshal til fordel for Ryanair Tyskland udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Den garanti, der er ydet af delstaten Rheinland-Pfalz til FFHG, og som Tyskland har gennemført, er fritaget for pligten til forudgående anmeldelse i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF, da den udgør de minimis-støtte.

Artikel 2

Følgende foranstaltninger, som Tyskland ulovligt har iværksat i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF til fordel for FFHG og Ryanair, er uforenelige med det indre marked:

a) statsstøtte på 1,25 mio. EUR ydet til FFHG i 2016 i forbindelse med udtagelsen i 2016 af beboelsesgrunden fra aftalen om salg af jord fra 2014

b) statsstøtte på 220 427,64 EUR, 639 146,04 EUR og 680 627,93 EUR ydet til Ryanair til finansiering af uddannelse

c) statsstøtte ydet til Ryanair i henhold til markedsføringsaftalen fra 2005 i årene 2005-2016 på 11,2 mio. EUR (jf. den årlige fordeling ovenfor i tabel 1) og i henhold til markedsføringsaftalen fra 2017 på et beløb, som de tyske myndigheder stadig mangler at fastsætte (350 000 EUR for 2017 og op til 1,2 mio. EUR for hvert efterfølgende år).

Artikel 3

1. Tyskland kræver den i artikel 2 omhandlede støtte tilbagebetalt af støttemodtagerne.

2. Den støtte, der skal tilbagesøges, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtagerne, og indtil den er blevet tilbagebetalt.

3. Renterne beregnes i henhold til kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ([90]).

Artikel 4

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 2 nævnte støtte iværksættes omgående og effektivt.

2. Tyskland sikrer, at denne afgørelse efterkommes senest fire måneder efter meddelelsen af denne afgørelse.

([90]) Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EU) 2015/1589 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/794/oj).

Artikel 5

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse sender Tyskland følgende oplysninger til Kommissionen:

a) det samlede beløb (hovedstol og renter), der skal tilbagesøges fra støttemodtagerne

b) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme afgørelsen

c) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

2. Tyskland holder Kommissionen underrettet om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 2 omhandlede støtte er fuldt tilbagebetalt. Tyskland indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om de foranstaltninger, der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Tyskland giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, modtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 6

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Kommissionen kan offentliggøre støtte- og rentebeløb, der er tilbagesøgt i overensstemmelse med denne afgørelse, jf. dog artikel 30 i forordning (EU) 2015/1589.

Hvis afgørelsen indeholder fortrolige oplysninger, som ikke bør offentliggøres, bedes De informere Kommissionen herom inden for femten arbejdsdage efter modtagelsesdatoen. Hvis Kommissionen ikke modtager en begrundet anmodning inden for denne frist, vil den gå ud fra, at De er indforstået med, at afgørelsens tekst offentliggøres i sin helhed. En sådan anmodning med de relevante oplysninger skal sendes elektronisk til:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Konkurrence
Registreringskontoret for Statsstøtte
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Udfærdiget i Bruxelles, den 9. september 2024.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Ledende næstformand