Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
L-serie

2024/3021

9.12.2024

BESLUIT (EU) 2024/3021 VAN DE COMMISSIE

van 9 september 2024

betreffende de maatregelen SA.43260 (2018/C) van Duitsland ten gunste van Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH en Ryanair DAC

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2024) 6468

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, punt a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de voormelde bepalingen ([1]) te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. DE PROCEDURE

(1) Deutsche Lufthansa AG ("Lufthansa" of de "klager") heeft op 3 november 2015 een klacht ingediend bij de Commissie waarin wordt gesteld dat Duitsland via de regionale autoriteiten van de Duitse deelstaat Rijnland-Palts bepaalde maatregelen heeft getroffen die staatssteun zouden vormen ten gunste van Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (hierna "FFHG" genoemd), de exploitant van de luchthaven Frankfurt-Hahn, en Ryanair DAC ("Ryanair"), met betrekking tot diens activiteiten op de luchthaven Frankfurt-Hahn.

(2) De Commissie heeft Duitsland bij schrijven van 26 oktober 2018 in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU") ten aanzien van bepaalde steunmaatregelen ([2]) (het "inleidingsbesluit"). Duitsland heeft op 5 februari 2019 zijn opmerkingen op het inleidingsbesluit kenbaar gemaakt.

(3) Door de bekendmaking van het inleidingsbesluit in het *Publicatieblad van de Europese Unie* op 13 september 2019 heeft de Commissie belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over die maatregel kenbaar te maken.

(4) De Commissie ontving opmerkingen van belanghebbende partijen, te weten van Lufthansa op 3 juli 2019, van Ryanair op 25 oktober 2019 en van FFHG op 31 oktober 2019.

(5) Bij schrijven van 15 november 2021, van 15 december 2021 en van 28 maart 2024 deed Duitsland de Commissie aanvullende informatie toekomen. Tussen 2019 en 2023 heeft Lufthansa aanvullende schriftelijke informatie verstrekt.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

2.1. Begunstigde van de maatregelen

(6) De begunstigden van de maatregelen zijn FFHG en Ryanair.

([1]) PB C 310 van 13.9.2019, blz. 5.
([2]) Besluit van de Commissie van 26 oktober 2018 in de zaak SA.43260 (2015/FC) — Duitsland — Vermeende steun aan de luchthaven Frankfurt-Hahn en Ryanair (PB C 310 van 13.9.2019, blz. 5).

2.1.1. *FFHG*

(7) Zoals wordt beschreven in het inleidingsbesluit (overwegingen 13 en 14), is de luchthaven Frankfurt-Hahn gelegen in het Duitse deelstaat Rijnland-Palts, circa 120 kilometer ten westen van de stad Frankfurt am Main. De luchthaven was tot 1992 een basis van de Amerikaanse luchtmacht en werd later omgevormd tot een burgerluchthaven voor zowel passagiers- als vrachtvervoer. De luchthaven Frankfurt-Hahn is in het bezit van een exploitatievergunning op grond waarvan het 24 uur per dag, zeven dagen per week in bedrijf mag zijn.

(8) De luchthaven Frankfurt-Hahn wordt geëxploiteerd door FFHG. FFHG is in 2001 opgericht. In eerste instantie had Flughafen Frankfurt/Main GmbH ("Fraport") de meerderheid van de aandelen in FFHG in handen en was de deelstaat Rijnland-Palts de minderheidsaandeelhouder. In januari 2005 werd ook de deelstaat Hesse een minderheidsaandeelhouder.

(9) Tussen januari 2005 en 31 december 2008 waren de aandeelhouders van FFHG derhalve Fraport (aandeel van 65 %), de deelstaat Rijnland-Palts (aandeel van 17,5 %) en de deelstaat Hesse (aandeel van 17,5 %).

(10) Met ingang van 1 januari 2009 nam de deelstaat Rijnland-Palts FFHG over door het meerderheidsbelang van 65 % van Fraport over te nemen. Na deze overname had FFHG nog twee aandeelhouders: de deelstaat Rijnland-Palts (aandeel van 82,5 %) en de deelstaat Hesse (aandeel van 17,5 %).

(11) Op 1 maart 2017 ondertekende de deelstaat Rijnland-Palts een aandelenkoopovereenkomst, die op 9 augustus 2017 werd afgesloten, voor de verkoop van zijn aandeel van 82,5 % in FFHG aan HNA Airport Group GmbH, een dochteronderneming van de wereldwijd actieve Chinese HNA Group ("HNA Group"). De resterende 17,5 % van de aandelen in FFHG is nog steeds in handen van de deelstaat Hessen.

(12) FFHG vroeg in oktober 2021 faillissement aan.

(13) Zoals wordt toegelicht in het inleidingsbesluit (overwegingen 15, 16 en 17), bestaat het passagiersvervoer vanaf de luchthaven Frankfurt-Hahn met name uit goedkope ("low cost") vluchten. De belangrijkste luchtvaartmaatschappij voor passagiersvervoer vanaf de luchthaven Frankfurt-Hahn is Ryanair.

(14) Tussen 1998 en 2007 steeg het aantal passagiers dat via de luchthaven Frankfurt-Hahn reisde van circa 39 000 naar circa 4 miljoen passagiers per jaar. Tussen 2007 en 2019 daalde het passagiersvervoer geleidelijk naar circa 1,5 miljoen passagiers per jaar.

(15) Naast passagiersvluchten vinden er ook vrachtvluchten van en naar de luchthaven Frankfurt-Hahn plaats. In 2019 werd ongeveer 171 000 ton luchtvracht vervoerd via de luchthaven Frankfurt-Hahn. In het piekjaar 2011 was dit circa 286 000 ton.

2.1.2. *Ryanair*

(16) Ryanair is een in 1984 opgerichte Ierse goedkope luchtvaartmaatschappij. In 2019 vervoerde Ryanair circa 142 miljoen passagiers tussen meer dan 200 luchthavens.

2.2. **Betwiste maatregelen**

2.2.1. *Maatregelen met betrekking tot FFHG*

2.2.1.1. De door de deelstaat Rijnland-Palts aan FFHG verstrekte garantie

(17) Volgens Duitsland besloot Haitec AG ("Haitec") ([3]), een in 2008 opgericht onderhoudsbedrijf voor luchtvaartuigen, zich in 2013 op de luchthaven Frankfurt-Hahn te vestigen om op meer permanente basis onderhoudsdiensten voor luchtvaartuigen te verlenen en, in het bijzonder, om zijn aanbod van onderhoudsdiensten voor grotere luchtvaartuigen op de luchthaven uit te breiden. Met dit doel voor ogen kocht Haitec op 20 december 2013 grond met een waarde van circa 7,7 miljoen EUR van FFHG om daar een grotere onderhoudshal op te bouwen. De bouw van de hal werd in het najaar van 2016 voltooid. Haitec had op dat moment circa 40 miljoen EUR geïnvesteerd, aanzienlijk meer dan het aanvankelijk geplande bedrag.

([3]) Nu HAITEC Aircraft Maintenance GmbH.

(18) In de laatste fase van de onderhandelingen over de overeenkomst voor de verkoop van grond tussen FFHG en Haitec, eiste Haitec dat een door een garantie van de deelstaat Rijnland-Palts gedekt ontbindingsrecht in de overeenkomst werd opgenomen.

(19) Op grond van dit ontbindingsrecht zou Haitec de verkoopovereenkomst gedurende een periode van circa 15 jaar (tot 31 december 2028) kunnen ontbinden als een van de volgende drie situaties zich zou voordoen:

a) als FFHG of zijn wettelijke opvolgers de vergunning om de luchthaven Frankfurt-Hahn te exploiteren, zouden verliezen;

b) als de activiteiten op de luchthaven Frankfurt-Hahn volledig zouden worden beëindigd;

c) als FFHG insolvent zou worden en de exploitatie van de luchthaven niet door een andere partij zou worden voortgezet.

(20) Indien Haitec een beroep doet op dit ontbindingsrecht, moet het de grond teruggeven aan FFHG en heeft het recht op 80 % van de aankoopprijs, een bedrag van 6,2 miljoen EUR. Aangezien het in elk van de drie scenario's die aanleiding geven tot de in overweging 19 bedoelde ontbinding, onwaarschijnlijk is dat FFHG het bedrag van 6,2 miljoen EUR aan Haitec kan terugbetalen, eiste Haitec een garantie voor de betaling van zijn vordering. In die context verstrekte de deelstaat Rijnland-Palts op 20 februari 2014 een garantie (*Bürgschaftserklärung*) aan Haitec, waarmee het zich ertoe verbindt Haitec 6,2 miljoen EUR te betalen in het geval van ontbinding van de overeenkomst voor de verkoop van grond in de in overweging 19 genoemde scenario's.

(21) De Duitse autoriteiten legden uit dat FFHG voor de verstrekking van die garantie een jaarlijkse premie van 2,56 % van het garantiebedrag van 6,2 miljoen EUR aan de deelstaat Rijnland-Palts betaalt. Deze garantiepremie werd vastgesteld door [het consultancybedrijf]. [Het consultancybedrijf] maakte hiervoor gebruik van de RiskCalc-tool van Moody's en schatte de stand-alonerating van FFHG, op basis van de gecontroleerde financiële overzichten van de luchthaven over 2012, in op […] voor één jaar en […] voor vijf jaar. Op basis hiervan raamde [het consultancybedrijf] dat een jaarlijkse garantiepremie tussen de 1,51 % en 2,56 % marktconform zou zijn. FFHG en de deelstaat Rijnland-Palts namen de bovengrens van het geraamde spectrum en kwamen een garantiepremie van 2,56 % (circa 158 000 EUR) per jaar overeen. In de garantieafspraken wordt niet gesproken over correcties van de garantiepremie.

2.2.1.2. De "dubbele" verkoop door FFHG van een perceel

(22) In november 2014 ontving FFHG [10-25] miljoen EUR voor een onroerendgoedtransactie die de verkoop behelsde van twee percelen, het perceel "Campus" en het perceel "Huisvesting", door FFHG aan de deelstaat Rijnland-Palts (de "verkoopovereenkomst van 2014"). FFHG behield zich het recht voor de verkoopovereenkomst van 2014 met betrekking tot het perceel "Huisvesting" te ontbinden. In de verkoopovereenkomst van 2014 werd bepaald dat de verkoopprijs in het geval van uitoefening van het ontbindingsrecht zou worden gebaseerd op een nieuw deskundig advies. In het kader van deze onroerendgoedtransactie schiep de deelstaat Rijnland-Palts 29 nieuwe arbeidsplaatsen in het Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (beheermaatschappij voor staatseigendom en bouw), die grotendeels (maar niet uitsluitend) werden toegekend aan van FFHG afkomstige werknemers. De Commissie concludeerde in het inleidingsbesluit dat de verkoopovereenkomst van 2014 tegen marktwaarde had plaatsgevonden. Die conclusie was gebaseerd op een deskundig advies van het Comité voor deskundig advies over de waarde van vastgoed in het gebied Osteifel-Hunsrück, dat in opdracht van de deelstaat Rijnland-Palts werd opgesteld en werd aangevuld met een verslag van de Directie structuren en vergunningen — Noord ("SGD Nord").

(23) In 2015 startte FFHG een openbare aanbestedingsprocedure voor de verkoop van het perceel "Huisvesting". ADC Airport Harbour Investment GmbH ("ADC") deed een bod van 1,25 miljoen EUR.

(24) Vervolgens initieerde de deelstaat Rijnland-Palts de procedure voor privatisering van de luchthaven Frankfurt-Hahn. De succesvolle bieder, Shanghai Yiquian Trading Co. Ltd ("SYT"), bracht een bod uit dat de percelen "Campus" en "Huisvesting" omvatte. De deelstaat Rijnland-Palts gebruikte het bod van ADC als indicator van de marktprijs van het perceel "Huisvesting" en stelde de prijs voor dat perceel in de privatiseringsovereenkomst met SYT vast op 1,25 miljoen EUR. De privatiseringsovereenkomst met SYT werd op 2 juni 2016 gesloten. Om de deelstaat Rijnland-Palts in staat te stellen de percelen "Campus" en "Huisvesting" in het kader van de privatisering gezamenlijk aan SYT over te dragen, zou FFHG afstand doen van zijn recht op ontbinding van de verkoopovereenkomst van 2014 met de deelstaat Rijnland-Palts. SYT betaalde de in de privatiseringsovereenkomst overeengekomen prijs echter niet op 10 juni 2016 en de deelstaat Rijnland-Palts oefende op 6 juli 2016 zijn recht uit om de verkoop aan SYT te annuleren.

(25) Op 6 juni 2016 oefende FFHG zijn recht uit om de verkoopovereenkomst van 2014 te ontbinden. Deze uitoefening van het ontbindingsrecht werd op 6 juli 2016 notarieel bekrachtigd. FFHG betaalde geen enkele compensatie aan Rijnland-Palts voor de uitoefening van het ontbindingsrecht met betrekking tot het perceel "Huisvesting". Duitsland geeft hiervoor als reden dat in het deskundige advies van het Comité voor deskundig advies over de waarde van vastgoed in het gebied Osteifel-Hunsrück uit 2014, aangevuld met het verslag van SGD Nord, in het kader van de verkoopovereenkomst van 2014 was geconcludeerd dat de kosten van de sloop van de gebouwen op het perceel "Huisvesting" (voormalige kazernes) en de hierop volgende sanering van de grond hoger zouden zijn dan de waarde van het land na de uitvoering van die werkzaamheden. In het deskundige advies werd de mogelijkheid van een negatieve marktwaarde uitgesloten, en de marktwaarde van het perceel "Huisvesting" werd derhalve vastgestelde op 0 EUR. FFHG verkocht het perceel "Huisvesting" bij overeenkomst van 6 juli 2016 voor 1,25 miljoen EUR aan ADC. Er zijn drie partijen bij die overeenkomst, ADC, FFHG en de deelstaat Rijnland-Palts, aangezien de overeenkomst niet alleen betrekking had op de verkoop van het perceel "Huisvesting" door FFHG aan ADC maar ook op de verkoop van het perceel "Campus" door de deelstaat Rijnland-Palts aan ADC.

(26) De Commissie uitte in het inleidingsbesluit haar twijfels over de vraag of de uitoefening van het ontbindingsrecht met betrekking tot het perceel "Huisvesting" door FFHG, waarbij geen enkele compensatie werd betaald aan de deelstaat Rijnland-Palts, tegen marktwaarde had plaatsgevonden (zie overwegingen 184 tot en met 189 van het inleidingsbesluit), aangezien Duitsland geen taxatie heeft verschaft van de waarde van de grond op het moment dat het ontbindingsrecht werd uitgeoefend, ondanks dat in de verkoopovereenkomst van 2014 was bepaald dat de verkoopprijs in het geval van uitoefening van het ontbindingsrecht zou worden gebaseerd op een nieuw deskundig advies.

2.2.2. *Maatregelen met betrekking tot Ryanair*

2.2.2.1. Marketingsteun

De marketingovereenkomst van 2005

(27) Op 4 november 2005 sloten de deelstaat Rijnland-Palts en Ryanair een marketingovereenkomst (de "marketingovereenkomst van 2005"), die tot eind 2016 van kracht was. De overeenkomst werd direct door de deelstaat aangegaan, onafhankelijk van FFHG, dat geen partij was bij de marketingovereenkomst. Op het moment dat de marketingovereenkomst werd gesloten, had de deelstaat slechts een aandeel van 17,5 % in FFHG en was 65 % van de aandelen in handen van Fraport, waarover de deelstaat Rijnland-Palts geen zeggenschap heeft.

(28) Er werd overeengekomen dat de betalingen die de deelstaat aan Ryanair zou doen uit hoofde van de marketingovereenkomst van 2005, zouden worden aangewend voor door Ryanair uitgevoerde marketing- en verkoopactiviteiten voor de gezamenlijke toeristische promotie van zowel de deelstaat Rijnland-Palts als Ryanair (overweging 90 van het inleidingsbesluit). De betalingen aan Ryanair zouden worden gedaan na overlegging van de overeenkomstige facturen voor activiteiten ter promotie van toeristische locaties in de deelstaat Rijnland-Palts. Voor de uitvoering van deze marketingactiviteiten ontwikkelde Ryanair een "marketingconcept".

(29) Op grond van de marketingovereenkomst van 2005 kocht de deelstaat het volgende in bij Ryanair: i) koppelingen op de website van Ryanair naar het toeristische aanbod van de deelstaat Rijnland-Palts (artikel 1 van de marketingovereenkomst); ii) twee pagina's in het Ryanair-boordmagazine (artikel 2 van de marketingovereenkomst), en iii) een mediacampagne om de toeristische sector van de deelstaat te promoten (artikel 3 van de marketingovereenkomst). Met betrekking tot het laatste punt wordt in de overeenkomst gespecificeerd voor welke bedragen Ryanair advertentieruimte moet inkopen bij derden voor de jaren 2006 tot 2010 (van 160 000 EUR in 2006 tot [400 000-500 000] EUR in 2009 en 2010).

(30) De marketingovereenkomst van 2005 bevat ook bepalingen inzake de betalingen die de deelstaat Rijnland-Palts moet doen aan Ryanair en die volgens artikel 7 van de overeenkomst ten minste 50 % lager moeten zijn dan de tarieven die Ryanair in rekening brengt bij andere klanten van onlinemarketingdiensten. Voorts wordt in artikel 9 van de marketingovereenkomst bepaald dat Ryanair toezegt een bepaald aantal vliegtuigen ([4]) op de luchthaven Frankfurt-Hahn te stationeren (deze aantallen variëren voor de verschillende jaren waarop de overeenkomst

([4]) Dat een vliegtuig is gestationeerd op een luchthaven, wil zeggen dat het vliegtuig 's nachts meestal op die luchthaven blijft. Dit houdt in dat het vliegtuig wordt gebruikt voor diverse vluchten vanaf die luchthaven.

betrekking heeft en worden gespecificeerd in de bijlage bij de overeenkomst), aangezien de marketingmaatregelen die worden gedefinieerd in de overeenkomst, alleen doeltreffend zijn als meer inkomende toeristen naar de regio worden vervoerd. Als Ryanair niet het aantal overeengekomen vliegtuigen op de luchthaven Frankfurt-Hahn stationeert, mag de deelstaat Rijnland-Palts de marketingovereenkomst onmiddellijk beëindigen.

(31) In de volgende tabel zijn de betalingen te zien die de deelstaat elk jaar verschuldigd is aan Ryanair op grond van de marketingovereenkomst van 2005 en het aantal vliegtuigen dat Ryanair toezegt elk jaar op de luchthaven Frankfurt-Hahn te stationeren:

Tabel 1

Marketingovereenkomst van 2005 — door de deelstaat Rijnland-Palts verschuldigde betalingen en het aantal vliegtuigen van Ryanair dat op de luchthaven Frankfurt-Hahn moet worden gestationeerd.

Jaar	Aantal vliegtuigen dat op de luchthaven Frankfurt-Hahn moet worden gestationeerd	Betaling door de deelstaat Rijnland-Palts aan Ryanair (EUR)
2006	8	[0-2 miljoen]
2007	10	[0-2 miljoen]
2008	12	[0-2 miljoen]
2009	14	[0-2 miljoen]
2010	16	[0-2 miljoen]
2011	17	[0-2 miljoen]
2012	18	[0-2 miljoen]
2013	18	[0-2 miljoen]
2014	18	[0-2 miljoen]
2015	18	[0-2 miljoen]
2016	18	[0-2 miljoen]

(32) Los van een overzicht van de tarieven die diverse websites in rekening brengen voor reclamecampagnes, heeft Duitsland geen gedetailleerde, door de deelstaat uitgevoerde ex-ante-evaluatie verschaft van de marketingovereenkomst van 2005 om aan te tonen dat deze marktconform was.

De marketingovereenkomst van 2017

(33) Op 20 oktober 2017, na de verkoop van zijn aandelen in FFHG aan HNA Group ([5]) in maart 2017, sloot de deelstaat Rijnland-Palts een nieuwe marketingovereenkomst (de "Collaborative Campaign Agreement", hierna "marketingovereenkomst van 2017" genoemd) met Ryanair. Deze overeenkomst trad op 1 oktober 2017 in werking en werd gesloten voor een maximale termijn van vijf jaar. Indien hiertoe gedwongen door begrotingsbeperkingen, mocht de deelstaat deze overeenkomst vanaf 31 december 2018 beëindigen.

(34) De nieuwe overeenkomst voorzag in jaarlijkse marketingbetalingen door de deelstaat aan Ryanair, in beginsel voor een bedrag van 1,2 miljoen EUR per jaar. Voor de periode van 1 oktober tot 31 december 2017 werd de evenredige betaling vastgesteld op 350 000 EUR en voor 2018 werd een aanvullend bedrag van maximaal 200 000 EUR voorzien (waardoor het totaalbedrag voor 2018 op 1,4 miljoen EUR zou uitkomen) in het geval van overheveling van ongebruikte, voor het jaar 2017 begrote middelen in overeenstemming met de toepasselijke begrotingsregels van de deelstaat.

(35) De partijen kwamen overeen op jaarbasis een gedetailleerde marketingcampagne op te zetten en de waarde daarvan vast te stellen. De jaarlijkse betaling zou niet meer dan 1,2 miljoen EUR bedragen.

([5]) HNA Group was een Chinees conglomeraat dat met name actief was in de luchtvaart en het toerisme.

(36) Voor de looptijd van de overeenkomst verbond Ryanair zich ertoe per jaar minstens [100 000-200 000] passagiers naar de luchthaven Frankfurt-Hahn te vervoeren, die minstens één nacht in de deelstaat Rijnland-Palts zouden verblijven ("luchttoeristen"). Bij een aantal luchttoeristen lager dan [100 000-200 000] zou geen betaling verschuldigd zijn. Bij een aantal van meer dan [100 000-200 000] maar minder dan [100 000-200 000] luchttoeristen zou het verschuldigde bedrag slechts […] % van 1,2 miljoen EUR bedragen.

(37) Daarnaast voorzag het campagneplan van 2018 in maatregelen om de bestemming Rijnland-Palts via sociale media, de Customer Relationship Management (CRM)-databank en websites van Ryanair, en gerichte reclame te positioneren en de bekendheid ervan te vergroten. Bovendien werd een uitgebreide marketingcampagne via zowel traditionele mediakanalen als gespecialiseerde digitale media gepland met een waarde van [0-1,2 miljoen] EUR.

(38) Duitsland betoogt dat de marketingovereenkomst van 2017 werd gesloten na de privatisering van de luchthaven Frankfurt-Hahn en dat de partijen bij de overeenkomst hebben gehandeld als marktdeelnemers in een markteconomie door de marktvoorwaarden voor het sluiten van een dergelijke marketingovereenkomst te eerbiedigen. Volgens Duitsland was de beslissing van de deelstaat Rijnland-Palts om een marketingovereenkomst te sluiten met Ryanair, gebaseerd op een door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde benchmarkstudie waarin werd geconcludeerd dat Ryanair de beste prijs-kwaliteitverhouding bood voor de marketingdiensten waaraan de deelstaat behoefte had. Naast de benchmarkstudie heeft Duitsland geen gedetailleerde ex-ante-evaluatie verstrekt van de door de deelstaat gesloten marketingovereenkomst waaruit blijkt dat sprake was van commercieel gedrag en dat werd gehandeld in overeenstemming met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

2.2.2.2. De overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 tussen FFHG en Ryanair

(39) FFHG en Ryanair hebben een reeks overeenkomsten gesloten inzake de financiële voorwaarden voor de activiteiten van Ryanair op de luchthaven Frankfurt-Hahn. In Besluit (EU) 2016/788 van de Commissie [6] ("Hahn I-besluit") concludeerde de Commissie dat de tussen 2002 ("overeenkomst voor luchthavendiensten van 2002") en 2005 ("overeenkomst voor luchthavendiensten van 2005") tussen FFHG en Ryanair gesloten overeenkomsten voor luchthavendiensten in overeenstemming waren met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie en derhalve geen staatssteun vormden. De overeenkomst voor luchthavendiensten van 2002 zou in eerste instantie van kracht zijn tot 13 februari 2017, met een eventuele verlenging tot 13 februari 2022, en de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2005 zou in eerste instantie van kracht zijn tot 2027.

(40) Op 27 maart 2013 ondertekenden FFHG en Ryanair echter een "Side Letter Agreement" (hierna de "sideletter-overeenkomst van 2013" of de "overeenkomst voor luchthavendiensten van 2013" genoemd) met een looptijd van drie jaar (2013 tot 2016). Zoals in de sideletter-overeenkomst van 2013 zelf wordt gesteld, worden alle eerder gemaakte afspraken met betrekking tot de uitvoering van passagiersvluchten van en naar de luchthaven Frankfurt-Hahn erin samengevat en erdoor vervangen. Duitsland heeft geen toetsing van de sideletter-overeenkomst van 2013 aan het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie aangeleverd. De sideletter-overeenkomst van 2013 is een begeleidende brief bij de standaardovereenkomst voor grondafhandeling die geldt op de luchthaven Frankfurt-Hahn. In de overeenkomst wordt niet afgeweken van de lijst met luchthavengelden en wordt veeleer bevestigd dat deze tarieven van toepassing zijn. De regels inzake grondafhandeling die van toepassing zijn op Ryanair, worden bij deze overeenkomst op één lijn gebracht met de algemene ontwikkelingen in de luchtvaartbranche.

(41) Op 8 maart 2015 werd de sideletter-overeenkomst van 2013 door middel van een annotatie bij de overeenkomst inzake grondafhandeling die bij de sideletter-overeenkomst van 2013 werd gevoegd (hierna de "annotatie van 2015" of de "overeenkomst voor luchthavendiensten van 2015" genoemd), op de volgende punten gewijzigd: a) een verlenging van de sideletter-overeenkomst van 2013 tot 31 maart 2017; b) de terbeschikkingstelling van een voertuig met oprijplaat/onderhoudsbus aan Ryanair, en c) de terbeschikkingstelling van een administratiekantoor en opslagruimte voor reserveonderdelen aan Ryanair. Duitsland verduidelijkte dat de in overweging 109 van het inleidingsbesluit genoemde marketingsteun van circa 100 000 EUR voor elke nieuwe route die wordt geopend van/naar de luchthaven Frankfurt-Hahn, al deel uitmaakte van de overeenkomst met Ryanair van 2002. Duitsland heeft de Commissie geïnformeerd dat er hoe dan ook geen marketingsteun voor nieuwe routes is toegekend in de periode dat de annotatie van 2015 van toepassing was.

[6] Besluit (EU) 2016/788 van de Commissie van 1 oktober 2014 in zaak SA.32833 (11/C) (ex 11/NN), uitgevoerd door Duitsland, met betrekking tot de financieringsregelingen voor de luchthaven Frankfurt-Hahn die in de periode 2009-2011 zijn ingevoerd (PB L 134 van 24.5.2016, blz. 1).

(42) Op 8/9 september 2016 sloten FFHG en Ryanair een nieuwe overeenkomst met een looptijd van vijf jaar, van 1 april 2017 tot 31 maart 2022. Deze overeenkomst neemt de vorm aan van een begeleidende brief bij de sideletter-overeenkomst van 2013 (hierna de "sideletter nr. 2 van 2016" of de "overeenkomst voor luchthavendiensten van 2016" genoemd). Sideletter nr. 2 van 2016, waarin met name wordt bepaald welke luchthavengelden in welke situaties van toepassing zijn, wijzigt bepaalde aspecten van de sideletter-overeenkomst van 2013 en komt in de plaats van de annotatie van 2015.

(43) Volgens Duitsland wijzigt sideletter nr. 2 van 2016 de sideletter-overeenkomst van 2013 en de annotatie van 2015 slechts op twee punten:

a) op grond van de sideletter nr. 2 van 2016 worden de luchthavengelden van […] EUR per passagier toegepast indien Ryanair minstens […] passagiers per jaar vervoert, terwijl dit tarief eerder vanaf […] passagiers per jaar gold;

b) er wordt een nieuw stelsel van marketingsteun ingevoerd op grond waarvan geen luchthavengelden voor passagiers in rekening worden gebracht nadat het aantal vertrekkende passagiers van het jaar ervoor is bereikt.

2.2.2.3. Opleidingssteun voor Ryanair

(44) De klager stelt dat Hahn Campus Management GmbH ("HCM"), een volledige dochteronderneming van FFHG, volgens zijn eigen jaarverslagen in de periode 2001-2002 een bedrag van circa 1 685 miljoen EUR aan opleidingssteun heeft ontvangen van de autoriteiten van de deelstaat Rijnland-Palts voor het opleiden van werkloze en door werkloosheid bedreigde personen. Voorts belastte HCM een bedrijf genaamd a und o Gettmann Arbeitsmarkt- und Organisationsberatung ("a und o Gettmann") met het beheer van de administratieve procedure, in het bijzonder de verzameling van documentatie om aan te tonen dat de betaalde bedragen daadwerkelijk waren gebruikt voor de opleiding (*Verwendungsnachweise*).

(45) Volgens de klager verschafte Ryanair opleidingsdiensten aan HCM in het kader van een opleidingsprogramma voor cabinepersoneel en piloten en ontving het hiervoor een vergoeding. In dit kader noemt de klager een bedrag van 4 miljoen EUR. De klager haalt ook een artikel uit de pers aan waarin een deskundige schat dat circa 80-90 % van het cabinepersoneel en de piloten die werden opgeleid via het programma van HCM, uiteindelijk in dienst trad bij Ryanair. De klager stelt dat het algemeen bekend was dat medewerkers van Ryanair cursussen zelf moesten betalen en dat Ryanair niet betaalde voor de opleiding van zijn personeel (zowel piloten als cabinepersoneel). De klager haalt in dit opzicht een verklaring uit 2003 over de opleiding van cabinepersoneel op de website van Ryanair aan.

2.2.2.4. De financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal ten gunste van Ryanair

(46) De klager stelt dat FFHG in 2010 een school met een waarde van 9 miljoen EUR bouwde voor Ryanair. Volgens de klager heeft de school tot 16 opleidingsruimten en 70 slaapruimten, en wordt deze sinds augustus 2010 door Ryanair gebruikt om piloten en cabinepersoneel op te leiden.

(47) Voorts stelt de klager dat FFHG in 2010 een onderhoudshal bouwde die het vervolgens aan Ryanair verhuurde, maar dat de huurovereenkomst voor FFHG niet volledig kostendekkend was. Volgens de klager is de onderhoudshal ontworpen voor twee vliegtuigen van het type Boeing 737-800, het type vliegtuig dat wordt gebruikt door Ryanair. Volgens de klager werd de onderhoudshal specifiek op verzoek van Ryanair gebouwd. In dit opzicht verwijst de klager naar persartikelen waaruit blijkt dat Ryanair met diverse luchthavens onderhandelde over de bouw van dergelijke voorzieningen.

(48) De klager stelt dat FFHG voor de bouw van deze hal een aanbestedingsprocedure publiceerde voor een concessieovereenkomst met een waarde van maximaal 8 miljoen EUR. Uiteindelijk sloot FFHG echter een concessieovereenkomst van 17,46 miljoen EUR met een bouwbedrijf voor de bouw van de onderhoudshal. Het bouwbedrijf verhuurde de onderhoudshal vervolgens voor een periode van dertig jaar aan FFHG. De klager stelt dat FFHG in 2011 het economische eigendom van de onderhoudshal verkreeg na betaling van een bedrag van 12,1 miljoen EUR en deze vervolgens tot 2027 onderverhuurde aan Ryanair voor een totale prijs van circa 8,3 miljoen EUR, die niet kostendekkend is.

(49) De klager is van mening dat dit geen daadwerkelijke concessie was, aangezien het bouwbedrijf de hal niet exploiteerde om de investeringskosten te dekken met door externe gebruikers betaalde tarieven. In plaats daarvan verhuurde het bouwbedrijf de hal voor een periode van dertig jaar terug aan FFHG om de investeringskosten te dekken. Derhalve droeg FFHG in feite het financiële risico van de bouw van de onderhoudshal. Aangezien FFHG in 2011 het economische eigendom van de onderhoudshal verkreeg tegen betaling van een bedrag van circa 12,1 miljoen EUR en Ryanair tot 2027 slechts circa 8,3 miljoen EUR aan huur zou moeten betalen, was de huur bovendien niet kostendekkend, wat inhoudt dat een voordeel werd verschaft aan Ryanair.

2.3. **Redenen die hebben geleid tot de inleiding van de procedure**

(50) In het inleidingsbesluit wordt de vraag opgeworpen of de volgende maatregelen staatssteun vormen en kunnen worden beschouwd als verenigbaar met de interne markt:

a) met betrekking tot potentiële steunmaatregelen ten gunste van FFHG:

1) de garantie die door de deelstaat Rijnland-Palts werd verstrekt aan FFHG in het kader van de verkoop van grond aan het onderhoudsbedrijf voor luchtvaartuigen Haitec, en

2) de "dubbele" verkoop door FFHG van een perceel;

b) met betrekking tot potentiële steunmaatregelen ten gunste van Ryanair:

1) de opleidingssteun aan Ryanair;

2) de financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal;

3) de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 tussen de deelstaat Rijnland-Palts en Ryanair, en

4) de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 tussen FFHG en Ryanair.

2.3.1. *De garantie die door de deelstaat Rijnland-Palts werd verstrekt aan FFHG in het kader van de verkoop van grond aan het onderhoudsbedrijf voor luchtvaartuigen Haitec*

(51) De Commissie heeft zich voorlopig op het standpunt gesteld dat de garantiepremie van 2,56 % staatssteun aan FFHG vormt, aangezien dit geen marktconform tarief lijkt te zijn en derhalve niet in overeenstemming lijkt te zijn met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie. De Commissie stelt dat [het consultancybedrijf] de marktbenchmark waarschijnlijk heeft onderschat ([7]).

2.3.2. *De "dubbele" verkoop door FFHG van een perceel*

(52) De Commissie heeft zich voorlopig op het standpunt gesteld dat de voorwaarden waaronder FFHG zijn ontbindingsrecht met betrekking tot de verkoop van het perceel "Huisvesting" uitoefende in 2016, niet in overeenstemming waren met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie. De uitoefening van het ontbindingsrecht zonder enige compensatie voor de deelstaat Rijnland-Palts, terwijl het perceel "Huisvesting" een maand na de ontbinding aan ADC werd verkocht voor een bedrag van 1,25 miljoen EUR, lijkt te duiden op economisch voordeel ([8]).

(53) Aangezien Duitsland geen verdere informatie heeft verstrekt, uitte de Commissie haar twijfels over de verenigbaarheid van de steun met de interne markt in overeenstemming met de criteria uit onderdeel 5.1.2 van de richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen van 2014 ("richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014") ([9]) ([10]).

2.3.3. *De opleidingssteun aan Ryanair*

(54) De Commissie heeft zich voorlopig op het standpunt gesteld dat de opleidingssteun staatssteun ten gunste van Ryanair vormt en niet verenigbaar is met de interne markt.

(55) De Commissie maakte onder meer de volgende voorlopige opmerkingen:

a) dat publieke middelen zijn toegekend om werkloosheid te bestrijden, wil niet zeggen dat de opleidingsactiviteit in kwestie van niet-economische aard was;

([7]) Inleidingsbesluit, overweging 158.
([8]) Inleidingsbesluit, overwegingen 186, 187 en 188.
([9]) Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3).
([10]) Inleidingsbesluit, overwegingen 326 tot en met 330.

b) HCM lijkt louter als intermediair tussen de deelstaat Rijnland-Palts en Ryanair te hebben gefungeerd voor het kanaliseren van subsidies van het Ministerie van Arbeid, Sociale Zaken, Gezin en Gezondheid van de deelstaat naar Ryanair;

c) het is onduidelijk of Ryanair twee keer is betaald voor de verlening van opleidingsdiensten, zoals wordt gesteld door de klager, namelijk één keer door de deelnemers en één keer door de deelstaat Rijnland-Palts, en of de vermeende betalingen moeten worden aangemerkt als vergoedingen voor opleidingskosten die Ryanair normaal zelf zou hebben betaald, aangezien Ryanair een meerderheid van de personen die de opleiding in kwestie volgden, in dienst lijkt te hebben genomen;

d) aangezien Duitsland geen aanvullende informatie had verschaft, uitte de Commissie haar twijfels over de vraag of de maatregel in kwestie kan worden aangemerkt als opleidingssteun in de zin van artikel 31 van de algemene groepsvrijstellingsverordening ("AGVV") ([11]) ([12]).

2.3.4. *De financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal*

(56) De Commissie heeft zich voorlopig op het standpunt gesteld dat de financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal staatssteun aan Ryanair vormt. De voorlopige conclusie van de Commissie is dat de financiering in kwestie Ryanair een economisch voordeel verschafte, aangezien de door Duitsland verstrekte rentabiliteitsanalyse verscheidene twijfels opriep ([13]).

2.3.5. *De marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 tussen de deelstaat Rijnland-Palts en Ryanair*

(57) De Commissie heeft zich voorlopig op het standpunt gesteld dat beide marketingovereenkomsten staatssteun ten gunste van Ryanair vormen en niet verenigbaar zijn met de interne markt. De Commissie betwijfelde dat de marketingovereenkomsten verenigbaar zijn met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie. De Commissie betwijfelde met name dat de deelstaat Rijnland-Palts met deze overeenkomsten enige vorm van rendement zou kunnen behalen die een hypothetische particuliere marktdeelnemer in acht zou nemen bij een beslissing inzake het al dan niet aangaan van deze overeenkomsten ([14]).

(58) Bovendien uitte de Commissie haar bezorgdheid dat het hoofddoel van de overeenkomsten niet de verwerving van marketingdiensten voor de promotie van het gebied Rijnland-Palts was, maar het verlenen van financiële steun voor de luchtvaartactiviteiten van Ryanair van en naar de luchthaven om de hoeveelheid luchtverkeer op deze luchthaven te verhogen.

2.3.6. *De overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 tussen FFHG en Ryanair*

(59) De Commissie heeft zich voorlopig op het standpunt gesteld dat de deelstaat Rijnland-Palts als meerderheidsaandeelhouder van FFHG betrokken was bij het besluit van FFHG om de overeenkomsten te sluiten, en betwijfelde dat een door rentabiliteitsvooruitzichten gedreven marktdeelnemer in een markteconomie in dezelfde situatie als FFHG de sideletter-overeenkomst van 2013, de annotatie van 2015 en sideletter nr. 2 van 2016 zou hebben ondertekend ([15]).

(60) De Commissie betwijfelde dat sideletter nr. 2 van 2016 in overeenstemming is met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie, in het bijzonder omdat de veronderstellingen in de PwC-studie waarop Duitsland zich beroept om aan te tonen dat het gedrag van de deelstaat marktconform was, te optimistisch lijken te zijn ([16]).

([11]) Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).
([12]) Inleidingsbesluit, overweging 230.
([13]) Inleidingsbesluit, overwegingen 264 tot en met 267.
([14]) Inleidingsbesluit, overwegingen 233 tot en met 252.
([15]) Inleidingsbesluit, overwegingen 277 tot en met 291.
([16]) Inleidingsbesluit, overwegingen 287 tot en met 290.

3. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

3.1. Opmerkingen van de klager

3.1.1. *Over de maatregelen met betrekking tot FFHG*

3.1.1.1. De door de deelstaat Rijnland-Palts aan FFHG verstrekte garantie

(61) In zijn opmerkingen op het inleidingsbesluit betoogt Lufthansa dat de Commissie onterecht het standpunt heeft ingenomen dat het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie van toepassing is.

(62) Ten eerste stelt Lufthansa dat de deelstaat niet handelde als een particuliere belegger, aangezien geen enkele particuliere marktdeelnemer in de specifieke situatie een dergelijke garantie zou verlenen. De betalingsgarantie zou in werking treden als de activiteiten op de luchthaven vóór 2024 zouden worden beëindigd. Lufthansa benadrukt dit risico, aangezien Ryanair geen enkele contractuele verplichting had om gebruik te blijven maken van de luchthaven Frankfurt-Hahn en de luchthaven op elk moment kon verlaten. In 2008 had Ryanair al gedreigd de luchthaven te verlaten.

(63) Daarnaast stelt Lufthansa dat, zelfs als het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie van toepassing zou zijn, de premie voor FFHG te laag was en dat er derhalve een voordeel werd verschaft aan FFHG.

(64) Lufthansa zet vraagtekens bij de benadering die Duitsland en de Commissie in het inleidingsbesluit hebben gevolgd om de hoogte van de premie te evalueren. In het bijzonder betwist Lufthansa de bevinding van de Commissie dat het minimale marktconforme tarief 3,10 % zou zijn. Die overweging was gebaseerd op een behandeling van FFHG als kredietnemer, terwijl de garantie in dit geval werd verstrekt voor een aan Haitec te betalen dwangsom en niet voor de aflossing van een lening. Derhalve moet de mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (hierna de "mededeling referentiepercentages" genoemd) ([17]), worden gebruikt ter referentie. De minimale premie zou in dat geval 7,98 % bedragen.

3.1.1.2. De "dubbele" verkoop door FFHG van een perceel

(65) Lufthansa betoogt dat de deskundige adviezen over de verkoop van de grond waarnaar wordt verwezen in het inleidingsbesluit, zijn opgesteld door overheidsinstanties. Lufthansa is van mening dat deze instanties niet kunnen worden beschouwd als onafhankelijke deskundigen. Deze opmerking houdt echter verband met de aanvankelijke verkoopprijs in de verkoopovereenkomst van 2014 en niet met de geuite twijfels over de uitoefening door FFHG van zijn recht om af te zien van de verkoop van het perceel "Huisvesting", dat een maand later aan ADC zou worden verkocht. Lufthansa deelt deze twijfels en stelt dat dit laatste punt FFHG een voordeel verschafte.

3.1.2. *Over de maatregelen met betrekking tot Ryanair*

3.1.2.1. De marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 tussen de deelstaat Rijnland-Palts en Ryanair

(66) De klager stelt dat het ongebruikelijk is dat een overheidsinstantie dergelijke overeenkomsten aangaat. Het enige precedent betreft de luchthaven van Zweibrücken, en in dat geval werd geconcludeerd dat de steun inderdaad onrechtmatig en onverenigbaar was.

(67) De klager merkt op dat de marketingovereenkomst alleen betrekking heeft op de luchthaven Frankfurt-Hahn en niet op de volledige deelstaat Rijnland-Palts.

(68) Volgens Lufthansa is het daarnaast belangrijk op te merken dat de deelstaat Rijnland-Palts Ryanair dubbel heeft betaald voor internetkoppelingen, in ieder geval voor het jaar 2008: één keer in het kader van de Zweibrücken-overeenkomst en één keer in het kader van de marketingovereenkomst van 2005 die in deze zaak wordt geëvalueerd.

(69) De klager betwist ook dat Ryanair daadwerkelijk een perscampagne heeft uitgevoerd om de toeristische sector van de deelstaat te promoten. Bij de beoordeling van de marketingovereenkomst van 2005 moet de toeristische strategie van 2015, die was gericht op buitenlandse bezoekers, niet in acht worden genomen.

([17]) Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6).

(70) Voorts betwist de klager dat het aantal overeengekomen, op de luchthaven Frankfurt-Hahn te stationeren vliegtuigen werd bereikt en wijst de klager erop dat de deelstaat Rijnland-Palts de overeenkomst ondanks deze vermeende schending niet heeft beëindigd.

(71) Bovendien stelt de klager dat de deelstaat Rijnland-Palts 30 % tot 50 % van zijn marketingbegroting aan Ryanair betaalde. Dit is discriminatie ten gunste van Ryanair, met name aangezien Ryanair ook al marketingsteun ontving uit hoofde van de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2005, 2015 en 2016, en daarnaast marketingsteun ontving van andere luchthavens.

3.1.2.2. De overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 tussen FFHG en Ryanair

(72) De klager is van mening dat de overeenkomsten voor luchthavendiensten kunnen worden toegerekend aan de staat, aangezien de deelstaat Rijnland-Palts, in zijn hoedanigheid van meerderheidsaandeelhouder van FFHG en lid van de raad van commissarissen, waarschijnlijk betrokken was bij de ondertekening van de overeenkomsten.

(73) Bovendien zou een particuliere belegger in een vergelijkbare situatie het primaire economische resultaat van de overeenkomst, namelijk een aanzienlijk tekort, in acht hebben genomen en de overeenkomst niet hebben verlengd. In overeenstemming met het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-300/16 ([18]) moet rekening worden gehouden met alle informatie die in aanzienlijke mate invloed kan hebben op de besluitvorming van de investeerder.

(74) Lufthansa stelt daarnaast dat FFHG bekend was met het deskundige advies van AT Kearney uit 2012, waarin werd ingegaan op de rentabiliteit, of het gebrek daaraan, van FFHG. Op basis van de aanbeveling in dat deskundige advies benaderde FFHG Ryanair begin 2013 om te verzoeken om een tariefverhoging. Ryanair ging echter alleen akkoord met een paar cosmetische wijzigingen. Als FFHG had gehandeld als particuliere investeerder, zou het de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013 en 2015 derhalve niet hebben gesloten.

(75) Met betrekking tot de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2016 was de specifieke situatie voor FFHG als investeerder iets anders dan bij de overeenkomsten van 2013 en 2015. Lufthansa stelt dat de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2016 in de specifieke situatie van FFHG niet zou zijn ondertekend door een redelijk handelende investeerder, aangezien de ondertekening plaatsvond in een situatie waarin Ryanair druk uitoefende, omdat er in het kader van een lopende (vierde) privatiseringsprocedure mogelijk een nieuwe eigenaar zou komen en aangezien de voorwaarden van de overeenkomst voor Ryanair nog gunstiger waren dan die van de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2005, die FFHG ook al jarenlang aanzienlijke verliezen had opgeleverd.

(76) Voorts zijn er geen voorspelbare of zelfs maar berekenbare economische parameters aan de hand waarvan een test voor particuliere investeerders kan worden uitgevoerd, omdat Ryanair geen specifiek aantal vluchten van en naar de luchthaven Frankfurt-Hahn heeft toegezegd.

(77) Lufthansa merkt voorts op dat uit citaten uit sessies van het lokale parlement, waarin wordt verwezen naar informatie die was verschaft aan leden van de raad van commissarissen van FFHG, blijkt dat de directie van FFHG, onder druk van Ryanair, al op 28 juli 2016 akkoord was gegaan met de belangrijkste parameters van de overeenkomst. De haalbaarheidsstudie van PwC dateert echter uit september 2016. Lufthansa is van mening dat dit de twijfels bevestigt die de Commissie uitte in het inleidingsbesluit over de vraag of de studie wel voorafgaand aan de ondertekening van de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2016 is uitgevoerd. Met de studie werd in plaats daarvan beoogd te voorkomen dat FFHG tijdens de privatiseringsprocedure faillissement zou aanvragen.

(78) Tot slot stelt Lufthansa dat het totale steunbedrag uit hoofde van de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 minstens 70 miljoen EUR bedraagt.

3.1.2.3. De opleidingssteun aan Ryanair

(79) Lufthansa is van mening dat Ryanair de begunstigde is van de vermeende opleidingssteun, aangezien de deelstaat betalingen deed aan HCM, zodat HCM deze vervolgens aan Ryanair kon doorgeven.

([18]) Arrest van het Hof van Justitie van 20 september 2017, Commissie/Frucona Košice a.s., C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, punt 60.

(80) De klager koppelt de vermeende opleidingssteun aan de marketingovereenkomst van 2001 tussen FFHG en Ryanair en voert hiervoor als argument aan dat de steun kort na de ondertekening van de overeenkomst werd toegekend.

(81) De klager is het oneens met de bewering van Duitsland dat de vermeende opleidingssteun geen betrekking heeft op een economische activiteit. Lufthansa gelooft niet dat met de opleidingssteun werd beoogd de scholing van werkeloze en door werkloosheid bedreigde personen te bevorderen en dat deze steun dus deel uitmaakte van het arbeidsmarktbeleid, zoals Duitsland beweert.

(82) De klager stelt daarnaast dat Ryanair de opleidingskosten van zijn personeel niet betaalde.

(83) De klager gebruikt diverse bronnen om de hoogte van de vermeende opleidingssteun vast te stellen, in het bijzonder de jaarverslagen van HCM. Hij stelt dat een totaalbedrag van circa 2,9 miljoen EUR aan publieke middelen is betaald voor de opleiding van piloten en cabinepersoneel van Ryanair, een aanzienlijk hoger bedrag dan in het inleidingsbesluit wordt verondersteld. Uit de jaarverslagen van HCM voor 2001 en 2002 komt naar voren dat HCM minstens 2 675 555,20 EUR van de deelstaat Rijnland-Palts heeft ontvangen. Volgens de klager werden deze bedragen vervolgens doorgegeven aan Ryanair. De klager stelt dat een deel van de steun rechtstreeks aan Ryanair is betaald voor opleidingen die Ryanair zelf aan zijn personeel zou hebben gegeven. Een ander deel werd gebruikt voor het opleiden van vluchtpersoneel dat later door Ryanair in dienst zou worden genomen.

(84) Voorts argumenteert de klager dat de vermeende opleidingssteun onverenigbaar is met de interne markt. Hij is van mening dat niet word voldaan aan de voorwaarden voor vrijstelling van de vermeende opleidingssteun op grond van artikel 31 AGVV en bekritiseert in dat opzicht, ten eerste, de gebrekkige transparantie van de steun, ten tweede, het feit dat de drempel voor kennisgeving is overschreden en, ten derde, dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden uit artikel 31, lid 2, AGVV, omdat de opleiding waarvoor steun zou zijn ontvangen, van het soort was dat ondernemingen geven om te voldoen aan bindende nationale opleidingsnormen.

(85) Tot slot vecht de klager het bezwaar van Duitsland met betrekking tot de bewaartermijn voor commerciële documenten op grond van de Duitse wetgeving (tien jaar) aan. De klager heeft de Commissie in een in 2011 ingediende klacht gedetailleerde informatie verschaft over de vermeende opleidingssteun. In overwegingen 2 en 3 van het Hahn I-besluit wordt expliciet gesteld dat de Commissie deze klacht op 18 maart 2011 naar Duitsland heeft doorgeleid. Duitsland nam derhalve negen jaar na de betaling van de bedragen in 2002 kennis van deze kwestie en de directie van HCM had de desbetreffende documenten derhalve moeten bewaren en opslaan. De klager stelt dat er derhalve vanuit moet worden gegaan dat Duitsland over de documenten beschikte, maar deze desgevraagd niet aan de Commissie heeft overlegd. Op grond van artikel 15, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad [19] moet een besluit bijgevolg worden genomen op basis van de beschikbare informatie.

3.1.2.4. De financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal

(86) De opmerkingen van de klager over de omstandigheden waarin de bouw van de onderhoudshal en de school voor cabinepersoneel en piloten plaatsvond, houden verband met de op 4 maart 2011 en 9 juni 2016 door de klager ingediende informatie. De klager merkt in het bijzonder op dat er berichten in de pers zijn verschenen waaruit blijkt dat FFHG 9 miljoen EUR zou hebben geïnvesteerd in de opleidingsfaciliteiten voor cabinepersoneel en piloten. Voorts verwijst de klager naar diverse indicatoren, waaronder organische koppelingen naar de raad van commissarissen van FFHG van dat moment, waaruit blijkt dat de respectieve overeenkomsten aan de staat kunnen worden toegerekend.

(87) De klager stelt voorts dat er aanvullende overeenkomsten bestonden met betrekking tot de voor Ryanair gebouwde opleidingsfaciliteiten voor piloten en cabinepersoneel.

3.2. **Opmerkingen van Ryanair**

3.2.1. *Over de opleidingssteun aan Ryanair*

(88) Ryanair doet een beroep op de termijn voor terugvordering uit hoofde van artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 en betoogt dat deze termijn na de laatste betaling van de steun in 2003 is verstreken.

[19] Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

(89) Voorts wijst Ryanair erop dat de verjaringstermijn in Ierland zes jaar is en dat Ryanair documentatie met betrekking tot overeenkomsten derhalve niet noodzakelijkerwijs langer dan die termijn bewaart. Ryanair kan derhalve geen beroep doen op informatie over deze vermeende steunmaatregelen om zichzelf te verdedigen of aan te tonen dat geen sprake was van steun of dat de steun verenigbaar was. Een onderzoek hiernaar zou derhalve een schending vormen van het recht van verdediging en het recht op goed bestuur van Ryanair. Tot slot stelt Ryanair dat het niet de begunstigde van de staatssteun was, maar dat het door HCM ingehuurde consultancybedrijf a und o Gettmann de begunstigde was. HCM financierde 50 % van de opleiding met eigen middelen. Het is dus onwaarschijnlijk dat HCM, zoals de Commissie concludeerde, slechts fungeerde als intermediair tussen de deelstaat Rijnland-Palts en Ryanair.

3.2.2. *De financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal*

(90) Naar aanleiding van het inleidingsbesluit heeft Duitsland een rentabiliteitsanalyse van de onderhavige regelingen verschaft om aan te tonen dat deze in overeenstemming waren met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie. Deze analyse bestaat uit een berekening van de geaggregeerde netto contante waarde van de kasstromen die aan de regelingen kunnen worden toegerekend. De Commissie heeft deze analyse op diverse punten bekritiseerd. De Commissie weigerde Ryanair toegang tot het bestand. Ryanair kan derhalve geen opmerkingen doen toekomen over de punten die door de Commissie zijn aangekaart met betrekking tot de door Duitsland aangeleverde rentabiliteitsanalyse.

3.2.3. *De tussen de deelstaat Rijnland-Palts en Ryanair gesloten marketingovereenkomsten van 2005 en 2017*

(91) In de eerste plaats betoogt Ryanair dat sprake was van een daadwerkelijke behoefte aan marketingdiensten. De luchthaven Frankfurt-Hahn en de regio rondom de luchthaven zijn afhankelijk van inkomsten uit toerisme. Het is inmiddels vrij gangbaar dat regionale overheden een deel van hun promotieactiviteiten op websites en andere media van luchtvaartmaatschappijen uitvoeren. Zelfs grote steden als Rome en Parijs moeten afzonderlijk investeren in internationale reclame, dus voor minder bekende steden en regio's is het nog noodzakelijker om te investeren in marketing voor hun imago en merk.

(92) Ten tweede voorziet Ryanair met de marketingdiensten die het verleent in de marketingbehoeften van zijn klanten. Het doel van de deelstaat was duidelijk niet om reclame te maken voor de rechtstreekse vluchten van Ryanair naar London-Stansted, Edinburgh, Newquay en Rome, maar om de regio rondom de luchthaven Frankfurt-Hahn online te promoten. Volgens Ryanair kon met de reclame op zijn website en de marketing in haar boordmagazine op doeltreffende wijze een relevante doelgroep worden bereikt. De markt voor goedkope luchtvaartmaatschappijen wordt gekenmerkt door een grote populatie passagiers die nog geen bestemming hebben gekozen en op de website van luchtvaartmaatschappijen op zoek gaan naar suggesties. Met name passagiers die op zoek zijn naar last-minuteaanbiedingen, hebben meestal slechts een vaag idee van het type bestemming dat zij willen bezoeken (bv. een strandbestemming, een historische stad enz.) en maken uiteindelijk een keuze met behulp van de marketinginhoud die onder hun aandacht wordt gebracht. De website en andere promotiekanalen van Ryanair hebben een unieke toegevoegde waarde voor adverteerders en kunnen in dit opzicht zeker niet worden vergeleken met die van andere luchtvaartmaatschappijen, en al helemaal niet met de officiële toerismewebsites van lokale overheden, die zelden worden geraadpleegd door personen in het buitenland. Ryanair wil het unieke karakter en de aantrekkingskracht van zijn website beklemtonen.

(93) Ten derde waren de verwijzingen naar routes in de overeenkomsten van 2005 en 2017 niet bedoeld om Ryanair te promoten, maar was het belangrijk voor de deelstaat dat Ryanair een bepaald aantal vluchten en passagiers zou toezeggen, omdat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de reclame voor de regio afhangen van de zichtbaarheid van deze reclame, die op zijn beurt weer afhangt van het aantal potentiële toeristen dat de website van Ryanair bezoekt en het aantal passagiers in de vliegtuigen van Ryanair dat tijdens hun vlucht marketinginhoud te zien krijgt. Volgens Ryanair zijn toegezegde aantallen vluchten en passagiers de beste manier om te garanderen dat de marketing die Ryanair namens de deelstaat uitvoert, door voldoende mensen wordt gezien. Bovendien is het voor de deelstaat gunstig dat het aantal inkomende passagiers toeneemt. Voor regionale overheden als de deelstaat zijn passagiers die aankomen op en vervolgens vertrekken van hun luchthavens, interessanter voor het genereren van niet-luchtvaartgebonden inkomsten voor de regio dan passagiers uit de omgeving van de luchthavens die van daaruit naar buitenlandse bestemmingen vliegen. De kans is veel groter dat buitenlandse passagiers in de regio geld besteden aan hotels, restaurants, souvenirs, lokale producten en diensten, autoverhuur enz., en regionale bezienswaardigheden zijn uiteraard interessanter voor inkomende passagiers.

(94) Ryanair betoogt dat de deelstaat met de marketingovereenkomsten mogelijk ook subsidiaire economische doelen heeft nagestreefd. Zelfs een aandeelhouder met een belang van 17,5 % kan economische doelen nastreven, en zelfs een minderheidsbelang zoals de deelstaat tot 2009 in FFHG had, kan vanuit juridisch perspectief een gezamenlijke analyse met de overeenkomsten voor luchthavendiensten rechtvaardigen. Fraport en de deelstaat Hesse, de andere twee aandeelhouders van FFHG, waren respectievelijk ook een staatsbedrijf en een overheidsorgaan. Met andere woorden vertegenwoordigden zowel de ondertekenaar van de marketingovereenkomst van 2005 als de eigenaren van FFHG uiteindelijk de staat, zelfs voordat de deelstaat Rijnland-Palts op 1 januari 2009 een aandeel van 82,5 % verwierf in FFHG. Derhalve is de conclusie dat de ondertekenaar van de overeenkomst en FFHG niet kunnen worden beschouwd als één economische entiteit, niet sluitend. De Commissie moet op zijn minst onderscheid maken tussen de periode van 4 november 2005 (het moment van ondertekening van de marketingovereenkomst van 2005) tot 31 december 2008, waarin de deelstaat een aandeel van 17,5 % in FFHG had, en de periode van 1 januari 2009 tot 2 augustus 2017, waarin het een aandeel van 82,5 % in FFHG had.

(95) Voorts is het mogelijk dat de deelstaat naast het algemeen belang gelijktijdig ook commerciële belangen nastreefde. De deelstaat kan hebben gehandeld als de eigenaar van een "merkenportefeuille".

(96) Voorts waren de marketingdiensten marktconform geprijsd. De tarieven van de marketingdiensten op de media van Ryanair weerspiegelden de exceptionele populariteit van de website van Ryanair. Volgens Ryanair staaft de praktijk van de Commissie, in het bijzonder in de zaken "Marseille" en "Bratislava" ([20]), deze veronderstelling. In de laatste zaak stelde de Commissie vast dat ook wanneer een luchthaven niet voor aanvullende marketingdiensten via de website van Ryanair betaalt, maar deze luchthaven op die website slechts als een van de bestemmingen wordt genoemd, niet kan worden uitgesloten dat daaraan een zekere waarde kan worden toegekend.

(97) Tot slot stelt Ryanair dat het geen voordeel heeft genoten. Ryanair beweert dat het voor de marketing van zijn eigen diensten andere inhoud gebruikt en dat deze tijdgevoelig is. De marketingdiensten van Ryanair worden zowel door publieke als door particuliere kopers afgenomen. Er is geen regel dat door een klant aangekochte marketingdiensten geen voordelen mogen opleveren voor anderen.

3.2.4. *De gesloten overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 tussen FFHG en Ryanair*

(98) Volgens Ryanair wordt in het inleidingsbesluit geen vergelijkende analyse gepresenteerd, maar alleen een rentabiliteitsanalyse van de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016, zonder dat wordt toegelicht waarom er geen vergelijkende analyse wordt gepresenteerd. De Commissie zou de overeenkomsten van Ryanair met openbare luchthavens die staatssteun zouden hebben ontvangen, moeten vergelijken met de overeenkomsten die zijn gesloten met particuliere en publiek-private luchthavens. In overeenstemming met de EU-jurisprudentie moet de Commissie in beginsel een vergelijkende aanpak hanteren en alleen gebruikmaken van een op kosten gebaseerde methode als er geen beschikbare benchmarks zijn. Gezien het arrest in de zaak "Chronopost" ([21]) en de mededeling van de Commissie over het begrip "staatssteun" ([22]) mag alleen gebruik worden gemaakt van een op kosten/inkomsten gebaseerde rentabiliteitstest in plaats van een op de markt gebaseerde vergelijkende test als er geen vergelijkbare particuliere investeerder voorhanden is. Derhalve mag de Commissie zich slechts subsidiair baseren op een rentabiliteitstest (gebaseerd op kosten en inkomsten).

(99) Met betrekking tot de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013 en 2015 heeft de Commissie een juridische fout begaan door te concluderen dat een vermeende lagere rentabiliteit (waarvan geen sprake was) in plaats van een volledig gebrek aan rentabiliteit, voldoende is voor de vaststelling van het bestaan van staatssteun. In de benadering van de Commissie wordt verondersteld dat een marktdeelnemer handelend in een markteconomie nooit, om geen enkele reden, een daling van de rentabiliteit naar aanleiding van de heronderhandeling van een overeenkomst zou aanvaarden. Als deze veronderstelling juist zou zijn, zou de toetsing aan het beginsel van de

([20]) Besluit (EU) 2016/1698 van de Commissie van 20 februari 2014 betreffende de steunmaatregelen SA.22932 (11/C) (ex NN 37/07) die Frankrijk ten uitvoer heeft gelegd ten gunste van de luchthaven van Marseille-Provence en de luchtvaartmaatschappijen die van deze luchthaven gebruikmaken (PB L 260 van 27.9.2016, blz. 1); Besluit 2011/60/EU van de Commissie van 27 januari 2010 in zaak C 12/08 (ex NN 74/07) — Slowakije — Overeenkomst tussen de luchthaven van Bratislava en Ryanair (PB L 27 van 1.2.2011, blz. 24), overweging 114.

([21]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 2003, Chronopost/UFEX, gevoegde zaken C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 P, ECLI:EU:C:2003:388, punten 38, 39 en 40.

([22]) Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1), punten 225-228.

marktdeelnemer handelend in een markteconomie vervallen tot een vereiste van constante of stijgende rentabiliteit. Veelvoorkomende situaties waarin een commerciële marktdeelnemer een lagere rentabiliteit aanvaardt, zouden dan buiten beschouwing worden gelaten. Zo kan het zijn dat het netto-effect van een verlaging van tarieven naar aanleiding van de marktbetreding van een concurrent een daling van de rentabiliteit inhoudt, terwijl de marktdeelnemer er in dit geval toch naar streeft zijn rentabiliteit te optimaliseren. In deze zaak kan het, met het oog op de veranderende commerciële omstandigheden, bijvoorbeeld verstandig zijn geweest van FFHG om akkoord te gaan met een lagere rentabiliteit als tegenprestatie voor de inspanningen van Ryanair om het voortbestaan van onderpresterende routes veilig te stellen. Zo werd in 2010 in Duitsland bijvoorbeeld een passagiersheffing van 8 EUR ingevoerd en in 2014 een veiligheidsheffing van 3,36 EUR (later verhoogd naar 4,40 EUR). Het lijkt erop dat de partijen elke keer een of twee jaar wachtten om te zien of de maatregel werd gehandhaafd of afgeschaft voordat zij tariefaanpassingen overwogen, aangezien dergelijke aanpassingen negatieve effecten op het aantal passagiers zouden kunnen hebben.

(100) Volgens Ryanair heeft de Commissie, door zich volledig op de sideletter van 2013 en de annotatie van 2015 te richten en geen rekening te houden met het bredere panorama van de aanpassing van de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2005, niet gehandeld in overeenstemming met het beginsel dat "[i]n het kader van de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder […] de handelstransactie evenwel in haar geheel [dient] te worden beschouwd" ([23]).

(101) Ook blijkt uit een verslag uit december 2013 dat het zakelijke adviesbureau Oxera in opdracht van Ryanair opstelde, dat de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2013 en de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2015 rendabel waren voor de luchthaven, zowel afzonderlijk als bij voortzetting of verlening van een eerdere overeenkomst voor luchthavendiensten. Dit verschaft solide bewijs dat beide overeenkomsten in overeenstemming waren met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(102) Met betrekking tot de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2016 beweert Ryanair dat het rendabel was vanuit een ex-anteperspectief, zoals ook blijkt uit het verslag van Oxera.

(103) Voorts betwist Ryanair dat de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2016 kan worden toegerekend aan de staat en betrekking heeft op publieke middelen. De overeenkomst werd ondertekend op 9 september 2016, vlak na een mislukte verkoop van FFHG, op een moment waarop de deelstaat actief was betrokken bij de verkoop van FFHG aan een andere koper en kort (vijf maanden) voordat de deelstaat op 1 maart 2017 een aandelenkoopovereenkomst ondertekende met HNA Airport Group GmbH. Aangezien de voorbereiding van een dergelijke aandelenkoopovereenkomst een paar maanden in beslag neemt, is het waarschijnlijk dat de deelstaat, toen de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2016 werd ondertekend, al wist dat FFHG zou worden verkocht aan HNA Airport Group GmbH en dat de deelstaat de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2016 derhalve niet zelf zou hoeven uitvoeren. De overeenkomst voor luchthavendiensten van 2016 werd derhalve ondertekend door de deelstaat, maar namens HNA Airport Group GmbH. Aangezien HNA Airport Group GmbH geen staatsorgaan is, zijn zijn financiële middelen geen publieke middelen en kan de overeenkomst ook niet worden toegerekend aan de staat.

3.3. **Opmerkingen van FFHG**

3.3.1. *De overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 tussen FFHG en Ryanair*

(104) FFHG verwijst naar het verslag van Oxera dat door Ryanair is ingediend en herhaalt dat de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 in overeenstemming zijn met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(105) FFHG deelt de twijfels die zijn geuit door de Commissie met betrekking tot de timing van en de veronderstellingen in de studie van PwC uit 2016 niet. Met betrekking tot de timing legt FFHG uit dat PwC voorafgaand aan de definitieve versie een conceptversie van de prognoses aan FFHG presenteerde en dat deze prognoses derhalve in acht zijn genomen in de aanloop naar de ondertekening van de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2016. De stimuleringsregeling in de overeenkomst (de zogeheten "groeiregeling") is zo vormgegeven dat Ryanair geen korting krijgt op de luchthavengelden per passagier als het aantal passagiers ten opzichte van het voorgaande jaar daalt of gelijk blijft. Het kon derhalve ex ante worden verondersteld dat het aantal passagiers van Ryanair zou toenemen tijdens de looptijd van de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2016. In het ondernemingsplan van FFHG voor 2017 wordt ook gesproken over een verwachte stijging van [5-10] % van het totale aantal passagiers tussen

([23]) Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 17 december 2008, Ryanair/Commissie, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, punt 59.

2016 en 2017. Voorts werd de bezorgdheid van de Commissie over de afwezigheid van een risicobeoordeling in de studie van PwC weggenomen met het verslag van Oxera. Dit geldt ook voor de bezorgdheid van de Commissie over het risico dat Ryanair al zijn activiteiten op de luchthaven Frankfurt-Hahn na 2016 onmiddellijk zou stopzetten. De berekening in de studie van Oxera is gebaseerd op een groeipercentage op jaarbasis van [3,5-4,0] %, dat overeenkomt met de resultaten van de branche op dat moment. Als Ryanair had kunnen profiteren van de stimuleringsregeling, zou de waarde van de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2016 van [20-25] miljoen EUR (het basisscenario) naar [25-30] miljoen EUR zijn gestegen.

3.3.2. *De financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal*

(106) FFHG beweert dat de financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal in overeenstemming is met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie. FFHG deelt de twijfels die de Commissie in het inleidingsbesluit uitte over aspecten van de voor de rentabiliteitsanalyse gebruikte methodologie niet.

(107) Ten eerste werd het afschrijvingsbedrag niet meegenomen in de kasstroomberekeningen van Duitsland.

(108) Ten tweede was al rekening gehouden met de initiële investeringskosten van circa [100 000-200 000] EUR, en zelfs als hier geen rekening mee zou zijn gehouden (wat niet het geval was), zou de toevoeging ervan nog steeds een positieve netto contante waarde ("NCW") opleveren.

(109) Ten derde licht FFHG toe dat de jaarlijkse inkomende kasstromen waarbij in het inleidingsbesluit vraagtekens werden gezet, eigenlijk jaarlijkse inningskosten en/of vaste aanverwante kosten, en dus *uitgaande* kasstromen, waren, die naar behoren zijn meegenomen in de rentabiliteitsanalyse, of rentebetalingen, waarvan de uitsluiting van de rentabiliteitsanalyse een positief effect op de NCW zou hebben.

(110) Ten vierde was het disconteringspercentage van [4,0-4,5] %, dat volgens het inleidingsbesluit (overweging 266) te laag zou zijn, eigenlijk vrij conservatief. Zelfs als ervan wordt uitgegaan dat [5-10] % een passend alternatief disconteringspercentage zou zijn geweest, zou dit hogere disconteringspercentage een positief in plaats van een negatief effect hebben gehad op de NCW met het oog op het kasstroomprofiel van deze overeenkomsten, aangezien de bijzondere rentebetaling van Ryanair voor 2010 een aanzienlijke instroom van kasmiddelen van [0-5] miljoen EUR vertegenwoordigde en in elk van de daarop volgende 14 jaren zou resulteren in een minimale uitstroom van kasmiddelen. FFHG stelt derhalve dat bij een hoger disconteringspercentage nog steeds zou worden geconcludeerd dat de overeenkomsten in overeenstemming waren met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

4. **OPMERKINGEN VAN DUITSLAND**

4.1. **Over de maatregelen met betrekking tot FFHG**

4.1.1. *De door de deelstaat Rijnland-Palts aan FFHG verstrekte garantie*

(111) Duitsland ontkent dat sprake is van een economisch voordeel en verwijst naar Verordening (EU) nr. 1407/2013 ([24]) van de Commissie.

(112) Met betrekking tot het economische voordeel herhaalt Duitsland dat is voldaan aan de cumulatieve voorwaarden uit de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties ([25]) (de "mededeling garanties"). Duitsland betoogt dat a) de kredietnemer op het moment dat de overeenkomst werd gesloten, niet in financiële moeilijkheden verkeerde; b) de omvang van de garantie op het tijdstip van toekenning kon worden bepaald, en c) de garantie niet meer dan 80 % van de verplichting dekte. Volgens Duitsland heeft de Commissie de eerste twee van deze voorwaarden niet aangevochten in het inleidingsbesluit. De Commissie lijkt in het inleidingsbesluit alleen twijfels te uiten met betrekking tot de laatste van de eerdergenoemde cumulatieve voorwaarden, namelijk dat FFHG een marktconforme prijs heeft betaald voor de garantie. In dit opzicht stelt Duitsland dat de prijs marktconform was.

([24]) Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (PB L 352 van 24.12.2013, blz. 1).

([25]) Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10).

(113) Ten eerste argumenteert Duitsland dat de deelstaat niet over de expertise beschikt om de marktconforme garantiepremie te berekenen en redelijkerwijs mocht verwachten dat de berekeningen van [het consultancybedrijf] nauwkeurig waren. Duitsland stelt dat in de praktijk niet van de deelstaat kon worden verwacht dat het vraagtekens zou zetten bij het verslag van [het consultancybedrijf], ook niet met betrekking tot de kosten, aangezien er geen aanwijzingen waren dat dit verslag onnauwkeurig zou zijn en aanleiding zou geven tot een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU voor FFHG. Duitsland betoogt dat het niet nodig is om te bepalen of de berekening van de Commissie juist is of niet, aangezien de deelstaat een beroep heeft gedaan op een competente derde partij om een marktconforme garantiepremie vast te stellen en derhalve heeft voldaan aan zijn verplichting uit hoofde van het staatssteunrecht van de EU. De deelstaat wijst erop dat de partijen, in dit specifieke geval, overeenstemming zouden hebben bereikt over een andere garantiepremie als [het consultancybedrijf] tot een andere conclusie was gekomen. De deelstaat veronderstelt derhalve dat een gerechtvaardigde verwachting werd gewekt, die door de Commissie in acht moet worden genomen.

(114) Ten tweede betoogt Duitsland dat de onderhavige garantie een garantie voor de uitvoering van een overeenkomst (*Vertragserfüllungsbürgschaft*) is. Volgens Duitsland houdt dit type garantie een voordeel in voor de garantsteller (in dit geval de deelstaat) in het geval dat de garantie wordt aangesproken (*Bürgschaftsfall*), een factor waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van de garantiepremie. Een garantie voor de uitvoering van een overeenkomst moet aan de hand van andere criteria worden beoordeeld dan een garantie voor een lening, aangezien bij dit type garantie het risico op wanbetaling voor de garantsteller kleiner is. Duitsland licht toe dat het garantiebedrag in het geval van wanbetaling door FFHG pas door de deelstaat aan Haitec zou worden uitgekeerd na teruggave van de grond door Haitec. In een scenario waarin de garantie wordt aangesproken, zou de deelstaat derhalve de grond, met inbegrip van de onderhoudshal die er sindsdien op was gebouwd, krijgen zonder Haitec enige compensatie verschuldigd te zijn. Een dergelijke onderhoudshal kan zelfs worden benut als er geen vliegverkeer is en zou de waarde van de grond op zijn minst handhaven, en mogelijk verhogen.

(115) In een scenario waarin de garantie niet wordt aangesproken, zou de deelstaat, zolang deze nog aandeelhouder was van FFHG, ook hebben geprofiteerd van de teruggave van de grond aan FFHG, omdat de totale waarde van de aandelen van FFHG door deze teruggave zou zijn gestegen.

(116) Zelfs na de overdracht van de aandelen van de deelstaat aan het particuliere HNA zou de deelstaat nog steeds een voordeel hebben genoten, aangezien FFHG verplicht was de grond over te dragen aan de deelstaat als de garantie zou worden aangesproken ([26]). De hoge waarde van de grond, dankzij de onderhoudshal die erop was gebouwd, zou het daadwerkelijke risico op ontbinding van de overeenkomst voor de deelstaat verminderen.

(117) De veronderstelling van FFHG en de deelstaat op het moment dat de garantie werd overeengekomen, dat de verkoop aan Haitec zou leiden tot een aanzienlijke stijging van de waarde van het perceel, is achteraf juist gebleken, aangezien het door Haitec geïnvesteerde bedrag van circa 40 miljoen EUR aanzienlijk hoger was dan het aanvankelijk geplande bedrag.

(118) Voorts betoogt Duitsland dat, zelfs als ervan wordt uitgegaan dat de berekening van de garantiepremie door de Commissie juist is en dat het verschil tussen de door [het consultancybedrijf] vastgestelde premie (2,56 %) en de door de Commissie vastgestelde premie (3,10-4,41 %) FFHG een economisch voordeel zou hebben verschaft, dit voordeel slechts 0,54 procentpunt bedraagt, ofwel een verschil op jaarbasis van 33 480 EUR. Na drie jaar zou het totaal van 100 440 EUR nog steeds aanzienlijk lager zijn dat het bedrag dat wordt vermeld in artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1407/2013.

(119) Tot slot is Duitsland zich niet bewust van enig verband tussen de moedermaatschappij van Haitec (City Leasing Ltd) en Ryanair.

4.1.2. *De "dubbele" verkoop door FFHG van een perceel*

(120) Duitsland deelt de Commissie mee dat, anders dan voorzien in de verkoopovereenkomst van 2014 tussen FFHG en de deelstaat Rijnland-Palts, geen deskundig advies is opgesteld toen FFHG zijn ontbindingsrecht uitoefende. In plaats daarvan vond de overdracht van het perceel "Huisvesting" plaats tegen een waarde van 0 EUR, gelijk aan de oorspronkelijke verkoopprijs.

([26]) Aandelenkoopovereenkomst met HNA, paragraaf 8.2, punt 4.

(121) Duitsland rechtvaardigt deze beslissing door te betogen dat er geen aanwijzingen waren dat de prijzen voor het perceel "Huisvesting" in de periode tussen de verkoopovereenkomst van 2014 en de uitoefening van het ontbindingsrecht in 2016 zouden zijn veranderd. Voorts wijst Duitsland erop dat in het aanvankelijke deskundige advies dat het Comité voor deskundig advies over de waarde van vastgoed in het gebied Osteifel-Hunsrück opstelde in opdracht van de deelstaat Rijnland-Palts en dat werd aangevuld door een verslag van SGD Nord, werd geconcludeerd dat sprake was van een aanzienlijke negatieve waarde van het perceel (van circa [−5 tot −2] miljoen EUR, op basis van een raming van de kosten voor de sloop van gebouwen en sanering van de grond van [4-6] miljoen EUR en een positieve verkoopwaarde van de grond, na de sloop van de gebouwen en de sanering, van [1-4] miljoen EUR). Om zijn standpunt verder te onderstrepen, heeft Duitsland het Comité voor deskundig advies over de waarde van vastgoed in het gebied Osteifel-Hunsrück opnieuw om een deskundig advies verzocht na in kennis te zijn gesteld van het inleidingsbesluit, teneinde te beoordelen of de marktwaarde van het perceel "Huisvesting", op basis van de informatie die voorhanden was op het moment van de uitoefening van het ontbindingsrecht, inderdaad 0 EUR was. In dat advies wordt de analyse van Duitsland bevestigd. Duitsland legt uit dat het feit dat ADC een hogere verkoopprijs heeft geboden, mogelijk het resultaat is van speculatie dat het perceel "Huisvesting" na de privatisering van de luchthaven succesvol zou kunnen worden ontwikkeld. De subjectieve verwachting van een particuliere investeerder (die niet is uitgekomen, aangezien de grond nog steeds niet wordt benut) mag geen reden zijn om de objectieve analyse van de deelstaat op het moment van de verkoop, die door een later deskundig advies werd bekrachtigd, in twijfel te trekken.

4.2. **Met betrekking tot potentiële steunmaatregelen ten gunste van Ryanair**

4.2.1. *De marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 tussen de deelstaat Rijnland-Palts en Ryanair*

(122) Duitsland stelt dat de marketingovereenkomst van 2005 losstaat van de door FFHG verleende luchthavendiensten en dat de door de lidstaat Rijnland-Palts aan Ryanair betaalde tarieven marktconform zijn. Hiertoe vergeleek Duitsland de tarieven die Ryanair in rekening bracht met de tarieven die andere websites rekenden voor vergelijkbare reclamecampagnes. Voorts betoogt Duitsland dat toerisme belangrijk is voor de economie van de deelstaat Rijnland-Palts en dat in de in 2015 geformuleerde strategie voor de toeristische sector bijzondere aandacht uitgaat naar de buitenlandse markt, en dat daarom bijzondere nadruk wordt gelegd op het aantrekken van inkomende buitenlandse toeristen in de marketingstrategie van de deelstaat Rijnland-Palts. In dit kader is Duitsland van mening dat reclame op de website van Ryanair de meest doeltreffende optie was, aangezien die website wordt bezocht door internationale gebruikers.

(123) Duitsland is van mening dat de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 toeristische promotiemaatregelen betroffen en geen promotie van Ryanair. De opzet van de marketingovereenkomsten was derhalve in overeenstemming met de marktvoorwaarden, dat wil zeggen dat voor de betalingen die de deelstaat deed, marketingdiensten met een toegevoegde waarde werden geleverd.

(124) Deze specifieke diensten werden door Ryanair verleend als afzonderlijke marketingdiensten, los van de vliegactiviteiten in of in nabijheid van de deelstaat Rijnland-Palts. Meer specifiek werd ermee beoogd Rijnland-Palts te promoten als toeristische bestemming en een hoger percentage van de Ryanair-passagiers die arriveren op commerciële luchthavens in of in nabijheid van Rijnland-Palts (inkomend verkeer), ten minste één nacht te laten doorbrengen in Rijnland-Palts. Naast de luchthaven Frankfurt-Hahn, ging het hierbij ook om de luchthavens Karlsruhe/Baden-Baden, Straatsburg, Saarbrücken, Luxemburg, Keulen-Bonn en Frankfurt-Main. De laatste marketingovereenkomst werd gesloten in oktober 2017, toen de privatisering van de luchthaven Frankfurt-Hahn al was voltooid door middel van de overdracht van de aandelen van de deelstaat in 2017.

(125) Volgens Duitsland spreekt deze brede aanpak van de deelstaat, in het bijzonder het feit dat diverse luchthavens werden opgenomen in de overeenkomst, ook de hypothese van de Commissie tegen dat de marketingmaatregelen primair zouden zijn bedoeld om de vluchten van Ryanair van en naar Rijnland-Palts te promoten (overweging 239 van het inleidingsbesluit). Dit strookt niet met het feit dat de meeste Ryanair-passagiers op de luchthaven Frankfurt-Hahn (volgens een door Duitsland aangeleverde studie van Dornier Consulting [75-80] %) vertrekkende passagiers zijn. De veronderstelling van de Commissie dat de doelstelling om het toerisme te bevorderen niet is verwezenlijkt, is puur speculatief en moet derhalve worden verworpen. De Commissie heeft niet begrepen dat met de marketingovereenkomst niet alleen werd beoogd het aantal passagiers te verhogen. Duitsland verwerpt het voorlopige standpunt van de Commissie dat de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 in feite exploitatiesteun voor Ryanair vormden. Duitsland onderstreept in het bijzonder dat Ryanair ook kon voldoen aan zijn verplichtingen uit hoofde van de marketingovereenkomst van 2017 door toeristen die naar andere luchthavens buiten de deelstaat reisden, naar Rijnland-Palts te brengen om daar te overnachten.

(126) Ryanair werd gekozen als opdrachtnemer omdat het bedrijf zeer competent is op het gebied van locatiemarketing en omdat het als luchtvaartmaatschappij toeristen van verschillende luchthavens naar luchthavens in of in nabijheid van de deelstaat brengt. Het was realistisch om te verwachten dat Ryanair een groot aantal bezoekers naar de deelstaat zou kunnen brengen, aangezien Ryanair vliegt op een groot aantal luchthavens in en rondom de deelstaat, zich door de jaren heen sterk heeft weten te positioneren in de marketingbranche en erom bekend stond doeltreffende marketingdiensten te leveren.

(127) Duitsland betoogt dat de marketingdiensten hadden kunnen worden ingekocht zonder openbare aanbestedingsprocedure, omdat de Duitse wetgeving inzake overheidsopdrachten voorziet in een vrijstelling wanneer slechts één aanbieder, in dit geval Ryanair, de diensten kan leveren. En aangezien de inkoop plaatsvond in het kader van een openbare-beleidstaak, namelijk de bevordering van toerisme en regionale ontwikkeling, handelde de deelstaat Rijnland-Palts als overheidsinkoper die een doelstelling van openbaar beleid nastreefde.

(128) Voorts was FFHG op geen enkele manier betrokken bij de ondertekening van de marketingovereenkomsten. Derhalve moet de Commissie de marketingstrategie los zien van de ontwikkeling van de luchthaven Frankfurt-Hahn.

(129) Duitsland stelt ook dat de tarieven voor de marketingdiensten marktconform waren. Begin 2017 werd een externe, onafhankelijke deskundige met specifieke expertise in zowel de toeristische als de luchtvaartsector ingehuurd. Deze deskundige stelde de marktprijzen voor de marketingdiensten vast aan de hand van een benchmarkstudie en een marktonderzoek, waaruit naar voren kwam dat het aanbod van Ryanair het aantrekkelijkst was. De deskundige gaf vervolgens aan met welke aspecten rekening moest worden gehouden om ervoor te zorgen dat de marketingovereenkomst van 2017 in overeenstemming was met de marktvoorwaarden, bijvoorbeeld een maximale looptijd van drie jaar en onafhankelijke monitoring.

(130) Ryanair en deelstaat Rijnland-Palts kwamen overeen dat alleen betalingen zouden worden gedaan als het aantal overnachtende gasten voor de desbetreffende periode naar behoren zou worden gedocumenteerd aan de hand van aanvaarde methoden en marktnormen. Coyne Research werd belast met de monitoring van de naleving door Ryanair van de voorwaarden van de overeenkomst. Duitsland wijst erop dat Ryanair tussen de trimesters […] en […] van […] […] overnachtende gasten naar Rijnland-Palts bracht ([…] % via de luchthaven Frankfurt-Hahn).

(131) Naar aanleiding van de inleiding door de Commissie van de procedure uit hoofde van artikel 108, lid 2, VWEU, heeft de deelstaat Rijnland-Palts de overeenkomst met ingang van 31 december 2018 beëindigd.

4.2.2. *De opleidingssteun aan Ryanair*

(132) Duitsland heeft bevestigd dat Ryanair de eindbegunstigde was van de betalingen van de deelstaat en dat HCM slechts als intermediair fungeerde. Duitsland merkte daarnaast het volgende op: ten eerste vormen de betalingen geen staatssteun, ten tweede is het bedrag van de financiering die volgens de klager aan Ryanair is verstrekt onjuist, ten derde kan Duitsland de informatie waar de Commissie om verzoekt in het inleidingsbesluit niet verstrekken, en ten vierde is de termijn voor eventuele terugvordering reeds verstreken.

(133) Met betrekking tot het eerste punt betoogt Duitsland dat de betalingen aan Ryanair voor de opleidingssteun geen staatssteun vormden, omdat zij geen verband hielden met een economische activiteit, maar eerder bedoeld waren om maatregelen van arbeidsmarktbeleid te financieren. Zij hebben derhalve betrekking op de uitoefening van openbaar gezag. De begunstigde was Ryanair, omdat Ryanair diensten verleende die HCM in staat stelden de activiteit (ofwel de opleiding) uit te voeren met de hulp van a und o Gettmann.

(134) Met betrekking tot het tweede punt maakt Duitsland drie opmerkingen kenbaar. Ten eerste werd de financiering alleen verstrekt als een overeenkomstig bewijs van gebruik werd overlegd en was de financieringsintensiteit beperkt tot 50 %. Ten tweede beweert Lufthansa dat de advocaat van de deelstaat tijdens een hoorzitting in de zaak T-492/15 ([27]) zou hebben bekend dat de deelstaat Ryanair onrechtmatige exploitatiesteun heeft verleend. Duitsland en de deelstaat zijn niet bekend met een dergelijke bekentenis en deze is ook niet terug te vinden in de notulen van de rechtszitting. Lufthansa had de audiobestanden van de rechtszitting kunnen raadplegen om deze bewering te onderbouwen, maar heeft dat niet gedaan. Ten derde leidt Lufthansa uit de jaarverslagen van HCM af dat de deelstaat steun met een totale waarde van 2,7 miljoen EUR zou hebben toegekend. De argumenten van Lufthansa zijn niet overtuigend en er zijn geen aanwijzingen dat misbruik zou zijn gemaakt van de aan HCM overgedragen bedragen en dat deze niet zouden zijn bestemd voor de beoogde sociaalbeleidsmaatregelen.

(135) Met betrekking tot het derde punt onderstreept Duitsland nogmaals hoe lastig het is meer informatie te verstrekken, aangezien de bewaartermijn uit hoofde van de Duitse wetgeving tien jaar bedraagt en is verstreken. Bijgevolg antwoordt Duitsland — met betrekking tot de beschouwing van de Commissie in het inleidingsbesluit dat de maatregel in kwestie mogelijk kan worden aangemerkt als opleidingssteun in de zin van de AGVV — dat de deelstaat wegens onvolledige informatie niet kan vaststellen of is voldaan aan de voorwaarden uit artikel 31 AGVV. De deelstaat weet niet of en, zo ja, in welke mate de personen die in het kader van deze programma's werden opgeleid, na afloop van de opleiding in dienst zijn getreden bij Ryanair. De Duitse autoriteiten weten niet of en, zo ja, in welke mate Ryanair normaliter de opleidingskosten van zijn verschillende categorieën medewerkers dekt en in welke gevallen medewerkers deze opleidingskosten mogelijk zelf moeten betalen (op pro-ratabasis).

(136) Met betrekking tot het vierde punt stelt Duitsland dat de vraag of in de onderhavige situatie is voldaan aan de cumulatieve voorwaarden voor het bestaan van staatssteun, niet relevant is, aangezien terugvordering hoe dan ook onmogelijk is omdat de verjaringstermijn van tien jaar uit hoofde van artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 reeds is verstreken. In overeenstemming met artikel 17, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589 wordt de aanvang van de bewaartermijn vastgesteld aan de hand van de datum waarop de steun wordt verstrekt en is de datum van de laatste betaling hierbij doorslaggevend. De laatste betaling vond eind 2003 plaats, dus de verjaringstermijn is eind 2013 verstreken. Duitsland betoogt dat de opleidingssteun voor het eerst werd geanalyseerd in het verzoek om informatie van de Commissie van 13 maart 2017. Op dat moment was de verjaringstermijn al meer dan drie jaar verstreken en kon de verjaring derhalve niet meer worden geschorst.

4.2.3. *De financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal*

(137) Volgens Duitsland is geen sprake van staatssteun, omdat het besluit om de onderhoudshal te bouwen en de school voor cabinepersoneel en piloten te financieren een autonoom besluit van de directie van FFHG was.

(138) Voorts verwerpt Duitsland de bewering van de klager dat in de onderhoudshal alleen onderhoud kon worden gepleegd aan de typen vliegtuigen die Ryanair op dat moment met name gebruikte (Boeing 737). In de hal kon ook onderhoud worden gepleegd aan andere vliegtuigen voor middellange afstanden, zoals de Airbus A320. Duitsland licht toe dat de onderhoudshal is ontworpen voor een lange economische levensduur van circa dertig jaar. Aangezien de overeenkomst met Ryanair een looptijd van 15 jaar heeft, was het niet in het belang van FFHG om een onderhoudshal te ontwerpen die alleen door Ryanair zou kunnen worden gebruikt.

(139) Duitsland betoogt dat er geen bewijs is dat aantoont dat door middel van de sluiting van de overeenkomsten een voordeel zou zijn verschaft aan Ryanair. FFHG heeft een gedetailleerde rentabiliteitsstudie uitgevoerd, die aan de raad van commissarissen is gepresenteerd. De Commissie heeft bepaalde veronderstellingen uit deze studie in twijfel getrokken. Duitsland beschikt niet over informatie die doet vermoeden dat de veronderstellingen van de directie op dat moment kennelijk onjuist zouden zijn geweest vanuit een relevant ex-anteperspectief.

(140) Daarnaast wijst Duitsland erop op dat, zelfs als ervan wordt uitgegaan dat in de onderhavige zaak een voordeel in de zin van het staatssteunrecht zou zijn verschaft aan Ryanair en dat de maatregel kan worden toegerekend aan de staat (hetgeen niet het geval is), een dergelijke investeringssteun kan worden verondersteld verenigbaar te zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, VWEU en de communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven van 2005 ([28]) (de "richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005") die op dat moment van kracht waren.

([27]) Deutsche Lufthansa AG/Commissie, hoorzitting van 9 juli 2018.
([28]) PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1.

(141) Tot slot betoogt Duitsland dat de financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal verenigbaar zou zijn met de interne markt. Volgens Duitsland zijn met de bouw van de onderhoudshal en de school voor cabinepersoneel en piloten circa vijftig gekwalificeerde arbeidsplaatsen gecreëerd. Duitsland is van mening dat de aangelegde infrastructuur noodzakelijk en passend was voor de verwezenlijking van de doelstelling van regionale ontwikkeling, hetgeen ook blijkt uit de goede benutting ervan, en bovendien voorziet in de verwachte behoeften op middellange termijn.

4.2.4. *De overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 tussen FFHG en Ryanair*

(142) Duitsland handhaaft zijn standpunt dat de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 tussen FFHG en Ryanair geen staatssteun vormen. Bovendien onderstreept Duitsland dat zijn standpunten en argumenten, anders dan de Commissie veronderstelt in het inleidingsbesluit (overwegingen 108 en 109), in de loop der tijd niet zijn gewijzigd.

(143) Wijzigingen en aanpassingen van de contractuele grondslag gedurende een periode van circa 15 jaar zijn gangbaar in deze branche. Deze waren onder meer het gevolg van wijzigingen in het toepasselijke regelgevingskader en, in het bijzonder, het feit dat de Commissie tijdens die periode twee keer nieuwe richtsnoeren inzake staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen publiceerde, waardoor de exploitatie van regionale luchthavens in de praktijk veranderde.

(144) Duitsland betwijfelt dat er voordelen aan de staat kunnen worden toegerekend. Duitsland herhaalt dat de directie van FFHG op dat moment onafhankelijk handelde, wat betekent dat over dergelijke overeenkomsten onafhankelijk werd onderhandeld met Ryanair. In het bijzonder was voor deze overeenkomsten geen toestemming nodig van de raad van commissarissen (*Aufsichtsrat*), maar konden deze wettelijk uitsluitend door de directie worden gesloten.

(145) Het feit dat de deelstaat Rijnland-Palts in 2005 en later in 2017 marketingovereenkomsten sloot met Ryanair, wil niet zeggen dat de deelstaat voornemens was de luchtvaartactiviteiten van Ryanair op de luchthaven Frankfurt-Hahn in stand te houden of te promoten.

(146) Daarnaast betwijfelt Duitsland of sprake is van selectiviteit in het licht van de laatste jurisprudentie van de rechtbanken van de Unie. Duitsland stelt dat het feit dat een bilaterale overeenkomst wordt gesloten niet afdoende is om te bepalen dat sprake is van selectiviteit. In het arrest in zaak T-77/16 van 13 december 2018 ([29]) wijst het Gerecht erop dat het feit dat in bilaterale overeenkomsten wordt afgeweken van de lijst met luchthavengelden of van andere bilaterale overeenkomsten, niet per definitie betekent dat sprake is van selectiviteit. De Commissie moet kunnen aantonen dat de aan een luchtvaartmaatschappij geboden voorwaarden afwijken van degene die zouden gelden voor andere luchtvaartmaatschappijen. Duitsland legt uit dat de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013 en 2015 niet voorzien in nieuwe luchthavengelden die afwijken van de algemene lijst met luchthavengelden van de luchthaven Frankfurt-Hahn. De overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013 en 2015 vormen eerder een verlenging van de bestaande voorwaarden voor een periode van respectievelijk drie en vijf jaar.

(147) Duitsland is van mening dat de met Ryanair overeengekomen tarieven in overeenstemming zijn met de algemene lijst met luchthavengelden van de luchthaven Frankfurt-Hahn, die sinds 2006 praktisch ongewijzigd is. Het enige verschil tussen sideletter nr. 2 van 2016 en de algemene lijst met luchthavengelden voor de luchthaven Frankfurt-Hahn is dat de luchthavengelden van […] EUR per vertrekkende passagier al van toepassing zijn vanaf […] vertrekkende en aankomende passagiers in plaats van vanaf […] passagiers. Voorts betoogt Duitsland dat elke andere luchtvaartmaatschappij met een vergelijkbaar passagiersvolume de luchthaven op vergelijkbare, niet-discriminerende voorwaarden zou hebben kunnen gebruiken, ofwel een vergelijkbare overeenkomst met FFHG had kunnen sluiten.

(148) Duitsland betoogt bovendien dat sideletter nr. 2 van 2016 in overeenstemming was met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie en heeft in dit kader een aanvullende rentabiliteitsanalyse van PwC (de "PwC-studie") ingediend. In overweging 287 van het inleidingsbesluit wordt gesteld dat de opdracht voor de studie uiterlijk twee dagen voor de ondertekening van sideletter nr. 2 van 2016 werd gegeven. Duitsland verduidelijkt dat de PwC-studie al gedurende lange tijd werd voorbereid en besproken met FFHG, en dat de directie van FFHG er derhalve volledig van op de hoogte was op het moment van sluiting van de overeenkomst. Duitsland betwist derhalve dat de opdracht voor de studie slechts twee dagen voor sluiting van de overeenkomst zou zijn gegeven. Duitsland legt uit dat PwC het onderhandelingsproces zelfs vanaf het begin heeft begeleid.

([29]) Arrest van het Gerecht van 13 december 2018, Ryanair en Airport Marketing Services/Commissie, T-77/16, ECLI:EU:T:2018:947.

(149) Voorts stelt Duitsland dat er geen voordeel is verstrekt aan Ryanair door middel van sideletter nr. 2 van 2016 en dat de beoordeling van PwC juist is. In de twee jaar na de sluiting van de overeenkomst lag het aantal passagiers boven de 2 miljoen, met een gemiddelde van circa 2,28 miljoen, [7-10] % hoger dan de prognose.

(150) In dit kader benadrukt Duitsland ook dat de sideletter-overeenkomst van 2013 geen bepalingen bevat op grond waarvan de luchthavengelden van […] EUR per passagier van toepassing zijn vanaf […] vertrekkende en aankomende passagiers. Dit was niet nodig, aangezien in de sideletter-overeenkomst nadrukkelijk wordt gesteld dat de luchthavengelden voor vertrekkende passagiers geen deel uitmaken van de sideletter-overeenkomst van 2013. De lijst met luchthavengelden van de luchthaven Frankfurt-Hahn, die op alle gebruikers van de luchthaven Frankfurt-Hahn van toepassing is, heeft altijd de basis gevormd voor de luchthavengelden voor vertrekkende en aankomende passagiers. De met Ryanair overeengekomen tarieven waren derhalve in overeenstemming met de lijst met luchthavengelden van de luchthaven Frankfurt-Hahn van 2012, die sinds 2006 nauwelijks is gewijzigd. Duitsland wijst erop dat de Commissie al heeft geconstateerd dat de lijst met luchthavengelden van de luchthaven Frankfurt-Hahn uit 2006 gebruikers van de luchthaven geen economische voordelen verschafte ([30]).

(151) Voorts werd met de annotatie van 2015 met name beoogd de bestaande overeenkomsten te verlengen tot 31 maart 2017, teneinde rechtszekerheid te waarborgen bij aanvang van het privatiseringsproces. In de annotatie van 2015 werd onder meer ingegaan op diverse aspecten die nog niet gereguleerd waren, zoals de ondersteuning van Ryanair bij het vinden van hangarcapaciteit. Sommige bepalingen waren echter zo algemeen en niet-specifiek (bv. samenwerken om goedkope hangarruimten te vinden) dat duidelijk is dat de partijen in dit opzicht slechts intenties uitten. Dit resulteerde echter niet in wettelijke verplichtingen met concrete kwantificeerbare monetaire consequenties waarvoor een economische analyse had kunnen worden uitgevoerd. In tegendeel, de overeenkomst moest in meerdere opzichten verder worden verduidelijkt, hetgeen niet is gebeurd.

5. **BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN**

5.1. **Bestaan van steun**

(152) Krachtens artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(153) De criteria van artikel 107, lid 1, VWEU zijn cumulatief. Om derhalve staatssteun te vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet een maatregel voldoen aan elk van de volgende voorwaarden. De financiële steun moet zijn verleend door de staat of met staatsmiddelen zijn bekostigd, bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen begunstigen, de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten beïnvloeden.

(154) In de volgende punten beoordeelt de Commissie of de in punt 2 beschreven maatregelen voldoen aan deze cumulatieve criteria en derhalve steun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

5.1.1. *Met betrekking tot potentiële steunmaatregelen ten gunste van FFHG*

5.1.1.1. De door de deelstaat Rijnland-Palts aan FFHG verstrekte garantie

5.1.1.1.1. De begrippen “onderneming” en “economische activiteit”

(155) De Commissie concludeert, in overeenstemming met het inleidingsbesluit, dat FFHG een onderneming is die een economische activiteit uitoefent in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (zie overwegingen 148 en 149 van het inleidingsbesluit).

([30]) Besluit (EU) 2016/789 van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende de door Duitsland ten uitvoer gelegde staatssteun SA.21121 (C29/2008) (ex NN 54/2007) met betrekking tot de financiering van de luchthaven Frankfurt-Hahn en de financiële betrekkingen tussen de luchthaven en Ryanair (PB L 134 van 24.5.2016, blz. 46, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2016/789/oj), overweging 494.

5.1.1.1.2. Het gebruik van staatsmiddelen en de toerekenbaarheid aan de Staat

(156) De Commissie is in overeenstemming met het inleidingsbesluit (zie overweging 150) van mening dat de garantie kan worden toegerekend aan de staat en dat er staatsmiddelen mee zijn gemoeid.

5.1.1.1.3. Economisch voordeel

(157) In het inleidingsbesluit werd geen conclusie geformuleerd over economisch voordeel.

(158) De vraag is of de garantie die de deelstaat heeft verleend aan FFHG, in het bijzonder het tarief voor de garantie die FFHG en de deelstaat overeenkwamen, een economisch voordeel vormt. In dit kader moet worden vastgesteld of de garantie in overeenstemming is met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie, met andere woorden moet worden beoordeeld of een onder normale voorwaarden van een markteconomie handelende particuliere investeerder met een vergelijkbare omvang onder vergelijkbare omstandigheden bereid zou zijn de garantie in kwestie te verstrekken ([31]).

(159) In punt 3 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties van 2008 ([32]) ("mededeling betreffende garanties") wordt een aantal voorwaarden vermeld aan de hand waarvan kan worden bepaald of een garantie in overeenstemming is met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie en het bestaan van een voordeel kan worden uitgesloten.

(160) De cumulatieve voorwaarden uit punt 3.2 van de mededeling betreffende garanties waaraan moet worden voldaan om het bestaan van een economisch voordeel uit te sluiten, zijn als volgt: a) de begunstigde van de garantie verkeert niet in financiële moeilijkheden; b) de omvang van de garantie valt goed te meten op het tijdstip van toekenning; c) de garantie dekt niet meer dan 80 % van de uitstaande lening of andere financiële verplichting, en d) voor de garantie wordt een marktconforme prijs betaald.

(161) De deelstaat en FFHG kwamen een garantiepremie van 2,56 % overeen op basis van een beoordeling van een consultant die voor dit doeleinde was ingehuurd ([33]). In zijn beoordeling gaf de door de Duitse autoriteiten ingehuurde consultant eerst een schatting van de stand-alonerating van FFHG met behulp van de RiskCalc-tool van Moody's. Op basis van het gecontroleerde jaarverslag van FFHG voor 2012 werd de stand-alonerating geschat op […] voor één jaar en […] voor vijf jaar ([34]). De consultant van de Duitse autoriteiten paste deze stand-alonerating aan op basis van de specifieke kenmerken van de garantieovereenkomst en kwam uit op een rating van […] (die overeenkomt met […] op de schaal van Standard & Poor's).

(162) De Commissie uitte in het inleidingsbesluit haar twijfels over de schattingen van de door de Duitse autoriteiten ingehuurde consultant. Deze twijfels hadden betrekking op de toegepaste methode en op de relevantie van de gegevens die waren gebruikt om de garantiepremie vast te stellen. Daarnaast heeft de klager twijfels geuit over de toepasbaarheid van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(163) De Commissie zal derhalve beoordelen of het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie van toepassing is en, indien dat het geval is, of de garantiepremie van 2,56 % marktconform is.

([31]) Zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1990, België/Commissie ("Tubemeuse"), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punt 29; arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991, Italië/Commissie ("Alfa Romeo"), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, punten 18 en 19; arrest van het Gerecht van 30 april 1998, Cityflyer Express/Commissie, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punt 51; arrest van het Gerecht van 21 januari 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH en Lech-Stahlwerke GmbH/Commissie, gevoegde zaken T-129/95, T-2/96 en T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, punt 104; arrest van het Gerecht van 6 maart 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale en deelstaat Noord-Rijnland-Westfalen/Commissie, gevoegde zaken T-228/99 en T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

([32]) PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10.

([33]) Overweging 21.

([34]) De met behulp van de RiskCalc-tool van Moody's en op basis van de niet-gecontroleerde financiële overzichten voor 2012 geschatte rating van FFHG is […].

5.1.1.1.3.1. Toepasselijkheid van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie

(164) De eerste vraag die moet worden beantwoord, is of een particuliere marktdeelnemer, op basis van een economische analyse, in beginsel het gedrag zou vertonen dat de deelstaat Rijnland-Palts vertoonde. Hierbij wordt verondersteld dat de activiteit in kwestie een economische activiteit is en dat een particuliere investeerder in beginsel aan een dergelijke activiteit zou deelnemen.

5.1.1.1.3.1.1. Een garantie aangaan is een economische activiteit

(165) Volgens Het Hof van Justitie "hangt toepasselijkheid van het criterium van de particuliere investeerder uiteindelijk ervan af of de betrokken lidstaat een hem toebehorende onderneming een economisch voordeel toekent in zijn hoedanigheid van aandeelhouder dan wel als overheid" ([35]). In de onderhavige zaak is de staat een garantieovereenkomst aangegaan met Haitec ten gunste van FFHG. Een garantieovereenkomst met Haitec valt, evenals de overeenkomst inzake de garantiepremie met FFHG, onder het civiele recht, in dit geval de Duitse wet inzake gegarandeerde transacties (*Kreditsicherungsrecht*). Derhalve handelde de staat bij de sluiting van deze overeenkomst niet in uitoefening van zijn overheidsgezag, maar als particuliere marktdeelnemer. Lufthansa en de Duitse regering betwisten niet dat de activiteit in kwestie geen uitoefening van openbaar gezag is en derhalve kan worden aangemerkt als economische activiteit.

5.1.1.1.3.1.2. Een particuliere marktdeelnemer zou de garantieovereenkomst in kwestie kunnen hebben gesloten

(166) Volgens het Hof van Justitie moet de vraag of een particuliere marktdeelnemer aan een dergelijke economische activiteit zou deelnemen, breed worden geanalyseerd ([36]). Het wordt verondersteld in overeenstemming te zijn met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie dat de publieke sector kapitaal verstrekt om het tijdelijke voortbestaan van een onderneming te waarborgen, mits deze na een reorganisatie rendabel blijft ([37]). Alleen als de economische situatie van het bedrijf dat de kapitaalinjectie heeft ontvangen en de situatie van de desbetreffende sector geen tekenen van verbetering vertonen, kan een injectie van aanvullend kapitaal niet meer worden verondersteld in overeenstemming te zijn met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie. Deze redenering is ook van toepassing op garantiepremies op het moment dat deze worden vastgesteld ([38]).

(167) In tegenstelling tot hetgeen wordt beweerd in de opmerkingen van de klager, heeft Duitsland aan de Commissie bevestigd dat Haitec niet in financiële moeilijkheden verkeerde. Daarnaast is de vraag of een andere particuliere belegger wel of niet een dergelijke garantie aan Haitec zou hebben verstrekt ten gunste van FFHG, in wezen niet relevant. De enige doorslaggevende factor is of de activiteit nog steeds economisch levensvatbaar is, zodat een *hypothetische* investeerder een dergelijke keuze zou kunnen overwegen. Het feit dat FFHG wettelijk verplicht was om een vermeend (maar niet daadwerkelijk) verliesgevende samenwerking met Ryanair voort te zetten, is niet voldoende om de garantie tussen de deelstaat en Haitec te kunnen aanmerken als niet commercieel levensvatbaar. Zoals eerder werd aangegeven, sluiten tijdelijke tekorten niet uit dat aan het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie wordt voldaan, mits op de langere termijn een duurzame verbetering kan worden verwacht. In dit geval blijkt uit de door Haitec verstrekte informatie dat de investeringen van circa 40 miljoen EUR van Haitec in de onderhoudshal aanzienlijk hoger waren dan aanvankelijk was gepland, hetgeen aantoont dat de garantie als economische stimulans fungeerde en aanleiding gaf tot een duurzame versterking van de locatie, en derhalve vanuit economisch oogpunt redelijk was.

(168) Om te beoordelen of de economische activiteit in kwestie zou zijn uitgevoerd door een particuliere marktdeelnemer, moet ook rekening worden gehouden met het rechtskader van de economische activiteit zelf, in dit geval de garantieovereenkomst. In andere woorden zou de garantieovereenkomst, zelfs in theorie, niet-lucratief moeten zijn om te kunnen stellen dat het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie niet kan worden toegepast. Zoals eerder werd aangegeven, was de garantie bedoeld om een positief economisch effect teweeg te brengen, en dat gebeurde ook. Zelfs in het scenario van een hypothetische mislukking van het bouwproject wegens

([35]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2012, Commissie/EdF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punt 82 e.v.

([36]) Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 12 december 2000, Aéroports de Paris/Commissie, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, punt 107.

([37]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, punt 20: "Dienaangaande moet worden verduidelijkt dat een particulier investeerder, waarmee de deelneming van een publiek investeerder die doelstellingen van economisch beleid nastreeft, moet worden vergeleken, zich weliswaar niet noodzakelijkerwijs zal gedragen als een gewone investeerder die zijn kapitaal belegt om daaruit op min of meer korte termijn een rendement te halen, doch dat hij zich ten minste zal moeten gedragen als een particuliere holding of een particuliere groep ondernemingen met een algemene of sectoriële structuurpolitiek, die wordt geleid door het uitzicht op rendement op langere termijn."

([38]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punten 23 en 24.

het optreden van een van de in overweging 19 genoemde omstandigheden, was de garantie-overeenkomst zo vormgegeven dat deze onder dergelijke omstandigheden nog steeds economisch lucratief zou zijn geweest. De garantieovereenkomst was namelijk zo geformuleerd dat het garantiebedrag in het geval van een garantieaanspraak pas door de deelstaat zou moeten worden betaald na teruggave van de grond door Haitec. Op grond van afdeling C, punt 3, artikel 8, van de overeenkomst hoefde FFHG Haitec niet te compenseren voor enige kosten. Dat wil zeggen dat FFHG, in het geval van een garantieaanspraak, een perceel, met inbegrip van de hierop gebouwde hal, zou ontvangen zonder Haitec de hieraan verwante kosten te hoeven vergoeden. FFHG zou bijgevolg grond met een hogere waarde ontvangen, die het zou kunnen gebruiken voor commerciële doeleinden. Als gevolg daarvan zouden de aandelen van de deelstaat in FFHG in waarde stijgen. De Commissie merkt ook op dat FFHG, na de overdracht van de aandelen van de deelstaat aan HNA in 2017, verplicht was de grond, met inbegrip van de hierop gebouwde hal, over te dragen aan de deelstaat als een beroep zou worden gedaan op de garantie. Derhalve zou een particuliere investeerder een dergelijke economische activiteit mogelijk hebben overwogen.

(169) De Commissie concludeert dat het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie van toepassing is.

5.1.1.1.3.2. De marktconformiteit van de garantiepremie

(170) De tweede vraag die moet worden beantwoord, is of de garantiepremie van 2,56 % marktconform is.

(171) De Commissie had de volgende twijfels ([39]). In de eerste plaats wordt bij de berekening van het rendement op obligaties met een looptijd van 15 jaar die worden uitgegeven door bedrijven met een […]-rating aan de hand van de "op baten gebaseerde methode", het rendement genomen van door die bedrijven uitgegeven obligaties met een looptijd van tien jaar en wordt daar vervolgens het verschil in rendement tussen Duitse staatsobligaties met een looptijd van 15 en 10 jaar bij opgeteld. Dit verschil in rendement is waarschijnlijk kleiner dan het verschil in rendement voor bedrijven met een […]-rating, aangezien Duitse staatsobligaties een zeer hoge AAA-rating hebben (het verschil in rendement op obligaties met verschillende looptijden is bij dergelijke hoogwaardige ratings niet zo groot als bij bedrijven met een lagere rating). Op basis hiervan concludeerde de Commissie dat de door [het consultancybedrijf] aan de hand van deze methode geraamde garantiepremie waarschijnlijk lager is dan de marktbenchmark. Ten tweede rijst diezelfde twijfel als een benchmarkbenadering met CDS-tarieven, breed erkende indicatoren van kredietrisico, wordt toegepast. Uit een berekening aan de hand van CDS-tarieven komt namelijk naar voren dat een passende garantiepremie voor een bedrijf met een stand-alonerating van […] circa 3,10-4,41 % is, afhankelijk van de toepassing van eventuele correcties voor specifieke kenmerken van de overeenkomst. De overeengekomen garantiepremie van 2,56 % is lager dan de ondergrens van dit bereik. Ten derde merkt de Commissie op dat, zelfs als alle door Duitsland voorgestelde rating-aanpassingen worden aanvaard en een rating van […] wordt toegepast voor FFHG, de aan de hand van CDS-tarieven verkregen garantiepremie (3,1 %) nog steeds hoger is dan de door de partijen overeengekomen 2,56 %. Deze gecombineerde argumenten doen vermoeden dat de overeengekomen garantiepremie mogelijk te laag was ten opzichte van de voorwaarden die op de markt golden voor bedrijven met dezelfde rating als FFHG.

(172) De argumenten van Duitsland dat de deelstaat mocht vertrouwen op de deskundigheid van [het consultancybedrijf] en dat de door [het consultancybedrijf] vastgestelde garantiepremie niet achteraf in twijfel kan worden getrokken, moeten worden verworpen. Dit zou inhouden dat de exclusieve bevoegdheid van de Commissie om staatssteun te controleren, zou kunnen worden vermeden op grond van een onjuiste beoordeling door nationale overheden of particuliere consultancybedrijven. De Commissie had derhalve het recht de berekeningen van [het consultancybedrijf] in twijfel te rekken om te bepalen of wel of geen sprake was van een economisch voordeel.

(173) Op dezelfde voet is het argument van Duitsland dat de Commissie in haar berekening geen rekening heeft gehouden met het feit dat de garantie in kwestie een garantie voor de uitvoering van een overeenkomst was en de deelstaat Rijnland-Palts een economisch voordeel verschafte die de lagere garantiepremie compenseert, niet relevant voor de berekening van de marktprijs.

(174) Omgekeerd beweerde Lufthansa dat de garantiepremie die werd verkregen aan de hand van CDS-tarieven (3,1 %), niet de juiste benchmark is, omdat de Commissie FFHG onterecht als een "kredietnemer" behandelt.

([39]) Inleidingsbesluit, overwegingen 154 tot en met 159.

(175) De garantiepremie had volgens Lufthansa minstens 7,98 % moeten bedragen, hetgeen een voordeel van 5,42 % zou inhouden. Lufthansa betoogt dat de mededeling over referentiepercentages in acht mocht worden genomen, maar alleen als referentie voor de berekening van de garantiepremie. Lufthansa stelt dat de economische situatie van FFHG zodanig was dat geen enkele andere particuliere investeerder een dergelijke overeenkomst zou hebben overwogen, en dat rekening moet worden gehouden met dit risicoprofiel.

(176) De Commissie wijst deze argumenten beide van de hand. De Commissie mocht de mededeling over referentiepercentages gebruiken en kende FFHG dienovereenkomstig een rating van […] toe, een rating die, zoals eerder uitgelegd (overweging 171), niet gunstig is en juist het resultaat is van de economische situatie van FFHG.

(177) De Commissie concludeert derhalve dat de garantiepremie niet marktconform was.

(178) Samenvattend kan worden gesteld dat het verschil tussen het door de Commissie vastgestelde minimale marktconforme tarief (3,10 %) en het daadwerkelijke tarief voor de garantie (2,56 %) een economisch voordeel (van 0,54 %) vormt.

5.1.1.1.4. Selectiviteit

(179) Krachtens artikel 107, lid 1, VWEU moet een maatregel, om als staatssteun te kunnen worden aangemerkt, "bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" begunstigen. De onder de marktprijs aan Haitec verstrekte garantie begunstigt alleen FFHG als onderneming en is derhalve selectief.

5.1.1.1.5. Verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

(180) In het inleidingsbesluit stelde de Commissie dat FFHG, ten minste potentieel, concurreert met andere exploitanten van luchthavens in de Unie om luchtvaartmaatschappijen uit de Unie aan te trekken, in een context waarin luchtvaartmaatschappijen uit de Unie, uit hoofde van de Uniewetgeving inzake luchtvervoer, de vrijheid hebben om luchtvervoersdiensten aan te bieden op elke route binnen de Unie. Derhalve verstoort het voorlopig vastgestelde, via de garantie aan Haitec ontstane economische voordeel, ten minste potentieel, de mededinging en beïnvloedt het het handelsverkeer tussen lidstaten ([40]).

(181) Er moet echter worden geanalyseerd of het verschil van 0,54 % dat het economische voordeel vormt, een steunmaatregel is die op grond van artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1407/2013 is vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting uit artikel 108, lid 3, VWEU.

(182) Ten eerste valt de garantiepremie binnen het toepassingsgebied van artikel 1 van Verordening (EU) nr. 1407/2013.

(183) Ten tweede mag het totale bedrag aan de-minimissteun dat per lidstaat aan één onderneming wordt verleend, op grond van artikel 3, lid 2, eerste alinea, van Verordening (EU) nr. 1407/2013 niet meer dan 200 000 EUR bedragen over een periode van drie belastingjaren.

(184) Echter, als de maatregel in kwestie, zoals in dit geval, een garantie is, moet overeenkomstig artikel 4, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1407/2013 rekening worden gehouden met het brutosubsidie-equivalent en moet worden voldaan aan andere specifieke voorwaarden. Volgens artikel 4, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1407/2013 is Verordening (EU) nr. 1407/2013 alleen van toepassing op steun waarvan het brutosubsidie-equivalent van tevoren exact kan worden berekend ("transparante steun"). Overeenkomstig artikel 4, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1407/2013 vormt steun in de vorm van garanties transparante de-minimissteun als, enerzijds, de garantie per onderneming maximaal 80 % van de onderliggende lening dekt en, anderzijds, het garantiebedrag bij een looptijd van vijf jaar niet meer dan 1,5 miljoen EUR en bij een looptijd van tien jaar niet meer dan 750 000 EUR bedraagt. Tegelijkertijd moet op grond van artikel 4, lid 6, punt a), van Verordening (EU) nr. 1407/2013 worden gewaarborgd dat de begunstigde van de steun niet het onderwerp is van een faillissementsprocedure en niet voldoet aan de in het nationale recht opgenomen voorwaarden voor de inleiding van faillissementsprocedures op verzoek van zijn crediteuren.

([40]) Inleidingsbesluit, overweging 161.

(185) In de onderhavige zaak ontvingen FFHG en aan FFHG gelieerde ondernemingen in de zin van artikel 2, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1407/2013 in de drie jaar voorafgaand aan de toekenning van de garantie geen staatssteun uit hoofde van Verordening (EU) nr. 1407/2013. FFHG was op het moment dat de steun werd toegekend, ook niet het onderwerp van faillissementsprocedures en voldeed niet aan de voorwaarden voor inleiding van een dergelijke procedure. Duitsland heeft daarnaast bevestigd dat de garantie niet meer dan 80 % van de verkoopovereenkomst dekte. Tot slot levert het verschil van 0,54 % tussen het door de Commissie vastgestelde minimale marktconforme tarief (3,10 %) en het daadwerkelijke tarief (2,56 %) een jaarlijks brutosubsidie-equivalent op van 33 480 EUR, dat na drie jaar 100 440 EUR bedraagt, aanzienlijk minder dan het maximumbedrag uit hoofde van de verordening (200 000 EUR).

(186) Samengevat voldoet het door middel van de garantie aan FFHG verschafte voordeel aan de voorwaarden uit Verordening (EU) nr. 1407/2013.

5.1.1.1.6. Conclusie

(187) In overeenstemming met artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1407/2013 moet worden vastgesteld dat de maatregel niet voldoet aan alle criteria uit artikel 107, lid 1, VWEU en derhalve wordt vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU.

5.1.1.2. De "dubbele" verkoop door FFHG van een perceel

(188) Met betrekking tot de uitoefening door FFHG van het recht om de verkoop van het perceel "Huisvesting" aan de deelstaat Rijnland-Palts te ontbinden, acht de Commissie het passend de analyse te beginnen bij het enige punt ten aanzien waarvan zij in het inleidingsbesluit haar twijfels uitte, namelijk of de teruggave van het eigendom van het perceel "Huisvesting" door de deelstaat Rijnland-Palts aan FFHG plaatsvond tegen marktwaarde.

(189) Ten eerste betreurt de Commissie het dat op het moment van de uitoefening van het ontbindingsrecht door FFHG geen deskundig advies is ingewonnen in overeenstemming met de bepalingen van de verkoopovereenkomst van 2014. Dit vormt een sterke aanwijzing dat de teruggave van eigendom mogelijk niet tegen marktwaarde plaatsvond.

(190) In plaats daarvan werd bij de teruggave van het perceel "Huisvesting" dezelfde prijs gehanteerd als de prijs die werd vastgesteld in het advies van het Comité voor deskundig advies over de waarde van vastgoed in het gebied Osteifel-Hunsrück, aangevuld met een verslag van SGD Nord, voor de verkoopovereenkomst van 2014, ofwel 0 EUR.

(191) Ten tweede merkt de Commissie op dat FFHG hetzelfde perceel een maand na uitoefening van het ontbindingsrecht voor 1,25 miljoen EUR verkocht aan ADC, een particuliere investeerder, bij overeenkomst van 6 juli 2016 tussen ADC, FFHG en deelstaat Rijnland-Palts (overweging 25).

(192) Ten derde merkt de Commissie op dat, zoals Duitsland uitlegde in zijn mededeling van 26 oktober 2017, aan de ondertekening van deze verkoopovereenkomst een geschiedenis voorafging waarbij zowel FFHG als de deelstaat Rijnland-Palts was betrokken (overwegingen 22 tot en met 26).

(193) In de zaak Land Burgenland/Commissie bepaalde het Hof dat, wanneer een overheidsinstantie een haar toebehorend bedrijf verkoopt door middel van een open, transparante en onvoorwaardelijke aanbestedingsprocedure, kan worden vermoed dat de marktprijs overeenkomt met het hoogste bod, waarbij in de eerste plaats moet worden nagegaan of het bod bindend en geloofwaardig is en in de tweede plaats of het niet gerechtvaardigd is rekening te houden met andere economische factoren dan de prijs. In dergelijke omstandigheden kan immers niet van de Commissie worden verlangd dat zij voor de controle van de marktprijs gebruikmaakt van andere methoden, zoals onafhankelijke deskundigenrapporten ([41]).

([41]) Arrest van het Hof van Justitie van 24 oktober 2013, Land Burgenland e.a./Commissie, gevoegde zaken C-214/12 P, C-215/12 P en C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punten 94 en 95.

(194) In de onderhavige zaak wist de deelstaat Rijnland-Palts dat FFHG in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure een bod van 1,25 miljoen EUR had gekregen voor het perceel "Huisvesting", aangezien het dit bod gebruikte om de prijs voor dat perceel vast te stellen in de privatiseringsovereenkomst met SYT. Voorts wist de deelstaat Rijnland-Palts als partij bij de verkoopovereenkomst die de deelstaat Rijnland-Palts, FFHG en ADC op 6 juli 2016 (één maand nadat FFHG het ontbindingsrecht uitoefende) sloten, ook dat het perceel "Huisvesting" in die overeenkomst was getaxeerd op 1,25 miljoen EUR.

(195) De deelstaat Rijnland-Palts handelde dus niet als een marktdeelnemer in een markteconomie toen deze zonder bezwaar te maken akkoord ging met de uitoefening van het ontbindingsrecht door FFHG zonder dat een deskundige werd aangesteld om de marktwaarde van het perceel "Huisvesting" te ramen. Een marktdeelnemer in een markteconomie zou hebben aangedrongen op de aanstelling van een deskundige om het perceel te taxeren. In overeenstemming met de beginselen waarnaar wordt verwezen in overweging 193 en met het oog op het bod van ADC dat tijdens de openbare aanbestedingsprocedure werd ontvangen, was de markt op dat moment bereid een bedrag van 1,25 miljoen EUR te betalen voor het perceel "Huisvesting". De deelstaat mocht deze prijs ter compensatie van FFHG eisen voor het perceel "Huisvesting".

(196) Bijgevolg concludeert de Commissie dat de uitoefening van het ontbindingsrecht tegen een prijs van 0 EUR in plaats van 1,25 miljoen EUR een voordeel van 1,25 miljoen EUR verschafte aan FFHG.

(197) Zoals wordt gesteld in het inleidingsbesluit (overwegingen 179, 180 en 190), wordt voldaan aan de andere voorwaarden voor vaststelling van het bestaan van staatssteun (onderneming en economische activiteit, gebruik van staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat, selectiviteit, verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer). Duitsland en de belanghebbende partijen hebben dit in hun opmerkingen niet aangevochten.

(198) Bijgevolg vormt de uitoefening van het ontbindingsrecht tegen 0 EUR in plaats van 1,25 miljoen EUR staatssteun ter waarde van 1,25 miljoen EUR aan FFHG.

5.1.2. *Met betrekking tot potentiële steunmaatregelen ten gunste van Ryanair*

5.1.2.1. De opleidingssteun aan Ryanair

5.1.2.1.1. De begrippen "onderneming" en "economische activiteit"

(199) In het inleidingsbesluit nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat Ryanair een onderneming is en dat de verlening van opleidingsdiensten een economische activiteit vormt ([42]).

(200) Aangezien Duitsland bij zijn standpunt blijft dat de opleidingssteun geen staatssteun vormt omdat het geen uitoefening van openbaar gezag betreft, moet de Commissie de door Duitsland gepresenteerde argumenten behandelen.

(201) De Duitse autoriteiten stelden dat een maatregel waarmee wordt beoogd de werkloosheid te verminderen, zoals de onderhavige maatregel, een sociaal component van openbaar belang heeft. Ongeacht of deze maatregel valt onder de verplichting die de Duitse staat heeft om op te treden als "verzorgingsstaat" (uit hoofde van artikel 20, lid 1, van de Duitse grondwet — *Sozialstaatsprinzip*) en derhalve volgens de Duitse rechtsorde een uitoefening van overheidsgezag vormt, zijn de begrippen "economische activiteit" en "uitoefening van openbaar gezag" autonome concepten uit het Europese staatssteunrecht en moeten derhalve dienovereenkomstig worden geïnterpreteerd. Een entiteit kan worden beschouwd als handelend in hoedanigheid van overheid wanneer de betrokken activiteit een taak is die tot de kerntaken van de staat behoort, of die wegens haar aard, doel en de regels waaraan deze is onderworpen, met die taken verband houdt ([43]). Zoals al werd aangegeven in het inleidingsbesluit ([44]), is een maatregel om werkloosheid te bestrijden in het verleden beschouwd als steun voor een economische activiteit en derhalve aangemerkt als staatssteun ([45]).

([42]) Inleidingsbesluit, overwegingen 205 tot en met 208.
([43]) Arrest van het Hof van Justitie van 18 maart 1997, Calì & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punten 22 en 23.
([44]) Inleidingsbesluit, overweging 207.
([45]) Zie bijvoorbeeld besluit van de Commissie van 2 juli 2016 in staatssteunzaak SA.36671 (2013/N) — Zweden — Werkgelegenheidssteun voor beroepsintroductie voor jonge werknemers (PB C 204 van 18.7.2013, blz. 9).

(202) De Commissie beoordeelde of de opleidingssteun in kwestie, waarmee werd beoogd de werkloosheid te bestrijden, kan worden beschouwd als sociale dienst van algemeen belang en derhalve als "uitoefening van openbaar gezag" in overeenstemming met het Europese staatssteunrecht. Sociale diensten van algemeen belang kunnen echter alleen worden aangemaakt als "bevoegdheid van openbaar gezag" als zij zijn gebaseerd op het beginsel van solidariteit. Aangezien de maatregel uit diverse betalingen bestaat, is geen sprake van een stelsel van gezamenlijke maar onafhankelijke bijdragen op basis van lidmaatschap. De maatregel maakt ook geen deel uit van het Duitse nationale onderwijsstelsel.

(203) Voorts is de opleidingssteun niet alleen in het openbaar belang, maar ook in het economische belang van Ryanair. Aangezien er een betaalde overeenkomst aan Ryanair wordt gegund, wordt in de eerste plaats een standaard commerciële dienst verleend waarvoor een markt bestaat.

(204) Tot slot heeft de staat voorafgaand aan de toekenning van de middelen wel geanalyseerd of de opleidingen waren geleverd, maar lijkt er geen sprake te zijn geweest van constante monitoring. Duitsland lijkt de inhoud van de opleidingen ook niet zelf vastgesteld te hebben. Derhalve vormt de opleidingssteun geen uitoefening van openbaar gezag.

(205) Als een maatregel geen uitoefening van openbaar gezag vormt, is het openbaar belang niet relevant voor de beoordeling van het bestaan van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(206) Aangezien Duitsland geen nieuwe elementen heeft aangedragen op grond waarvan de Commissie tot een andere conclusie zou kunnen komen, vormt de opleidingssteun derhalve een economische activiteit.

5.1.2.1.2. Het gebruik van staatsmiddelen en de toerekenbaarheid aan de Staat

(207) In zijn opmerkingen op het inleidingsbesluit (zie overweging 132) bevestigde Duitsland dat Ryanair de eindbegunstigde was van de betalingen van de deelstaat en dat HCM slechts als intermediair fungeerde. De omgekeerde stellingen van Ryanair moeten dus worden verworpen.

(208) Het feit dat Duitsland slechts 50 % van de door HCM aan Ryanair uitbetaalde bedragen zou hebben gefinancierd, zoals Ryanair betoogt, is niet relevant voor de beantwoording van de vraag of staatsmiddelen zijn gebruikt en of de opleidingssteun aan Duitsland kan worden toegerekend, aangezien hier alleen het door Duitsland gefinancierde deel wordt geanalyseerd.

(209) Derhalve concludeert de Commissie dat er staatsmiddelen zijn gebruikt die kunnen worden toegerekend aan de staat.

5.1.2.1.3. Economisch voordeel

(210) Teneinde te concluderen of Ryanair al dan niet een voordeel heeft genoten als resultaat van de opleidingssteun, werden Duitsland en de belanghebbende partijen verzocht informatie te verschaffen over de vraag of Ryanair opleidingen normaliter zelf bekostigt en of Ryanair al dan niet twee keer is betaald (één keer door de deelnemers en één keer door HCM) voor de in het kader van dit programma gemaakte opleidingskosten.

(211) Volgens het Hof van Justitie moet de Commissie in haar besluit aantonen dat sprake is van staatssteun ([46]). Deze verplichting moet echter worden beoordeeld in het licht van de informatie waarover de Commissie beschikt op het moment dat zij haar besluit vaststelt ([47]). In beginsel "mag [immers] niet worden uitgesloten […] dat de Commissie op basis van een geheel van omstandigheden tot de conclusie komt […] dat er in feite een steunprogramma bestaat" ([48]). Binnen de algehele beoordeling van een economisch voordeel moet de Commissie rekening houden met alle opties die een marktdeelnemer redelijkerwijs zou hebben overwogen, alsook met alle beschikbare gegevens die zijn besluit in belangrijke mate kunnen beïnvloeden en met de ontwikkelingen die te verwachten waren toen het besluit om een voordeel toe te kennen, werd genomen ([49]).

(212) Duitsland en Ryanair hebben geen informatie verschaft over de vraag of Ryanair de opleidingen normaliter zelf betaalt en of Ryanair twee keer is betaald. Duitsland en Ryanair betoogden dat zij na zes jaar op grond van het Ierse recht en tien jaar op grond van het Duitse recht niet meer verplicht waren om de informatie aan te houden. Nadat Lufthansa op 4 maart 2011 een formele klacht indiende, die op 18 maart 2011 werd doorgeleid naar Duitsland, heeft de Commissie Duitsland echter specifieke feitelijke vragen gesteld over de opleidingssteun, waarop Duitsland op 14 juni 2011 heeft geantwoord. Nationale wetgeving inzake de bewaring van informatie mag geen afbreuk doen aan de verplichting van een lidstaat of belanghebbende partij om medewerking te verlenen aan de Commissie. Duitsland werd dus al in 2011, toen het land op grond van de nationale wetgeving nog verplicht was de documenten aan te houden in zijn archieven, in kennis gesteld dat de opleidingssteun mogelijk zou worden aangemerkt als staatssteun. Het was op dat moment duidelijk dat de Commissie mogelijk een besluit zou uitvaardigen met betrekking tot deze maatregel. Het kan Duitsland derhalve worden aangerekend dat de documenten niet zijn bewaard. De Commissie beoordeelt derhalve aan de hand van de informatie die zij heeft ontvangen of sprake is van staatssteun.

(213) Uit de in 2019 door Duitsland ingediende informatie blijkt dat het Ministerie van Arbeid, Sociale Zaken, Gezin en Gezondheid van Rijnland-Palts in de periode 2001-2003 financiering ter waarde van [1,5-2,0 miljoen] EUR toekende aan HCM.

(214) Uit de door Duitsland in 2019 ingediende informatie blijkt dat HCM ten minste twee cheques ter waarde van 220 427,64 EUR en 639 146,04 EUR uitschreef aan Ryanair. Deze cheques werden op 17 januari 2003 van de rekening van HCM afgeschreven.

(215) Daarnaast betaalde het Ministerie van Arbeid, Sociale Zaken, Gezin en Gezondheid van Rijnland-Palts in 2003 nog een bedrag van 680 627,94 EUR aan HCM.

(216) Duitsland en Ryanair hebben geen documenten verschaft waarin wordt aangetoond dat de prijs van de door Ryanair geleverde opleiding marktconform was en dat ermee werd tegemoetgekomen aan marktbehoeften.

(217) Derhalve oordeelt de Commissie dat de opleidingssteun Ryanair een economisch voordeel heeft verschaft.

5.1.2.1.4. Selectiviteit

(218) In de opmerkingen van Duitsland en de opmerkingen van de betrokken partijen wordt de selectiviteit van de maatregel niet aangevochten. De Commissie blijft derhalve bij haar voorlopige conclusie dat eventuele economische voordelen die zijn voortgevloeid uit de maatregel en die uitsluitend Ryanair begunstigden, selectief zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

([46]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2022, Volotea en easyJet/Commissie, gevoegde zaken C-331/20 P en C-343/20, ECLI:EU:C:2022:886, punt 111.

([47]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2022, Volotea en easyJet/Commissie, gevoegde zaken C-331/20 P en C-343/20, ECLI:EU:C:2022:886, punt 112; zie ook arrest van het Hof van Justitie van 10 juli 1986, België/Commissie, C-234/84, EU:C:1986:302, punt 16, en arrest van het Hof van Justitie van 20 september 2017, Commissie/Frucona Košice, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, punt 70.

([48]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 13 april 1994, Duitsland en Pleuger Worthington GmbH/Commissie, gevoegde zaken C-324/90 en C-342/90, ECLI:EU:C:1994:129, punt 15.

([49]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2022, Volotea en easyJet/Commissie, gevoegde zaken C-331/20 P en C-343/20, ECLI:EU:C:2022:886, punt 113.

5.1.2.1.5. Verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

(219) In overeenstemming met haar conclusie in het inleidingsbesluit en aangezien geen opmerkingen zijn ingediend om te ontkrachten dat sprake is van verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer, gaat de Commissie ervan uit dat aan dit criterium is voldaan.

5.1.2.1.6. Conclusie

(220) De Commissie concludeert dat de opleidingssteun staatssteun vormt.

5.1.2.2. De financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal

5.1.2.2.1. De begrippen “onderneming” en “economische activiteit”

(221) Ryanair vormt een onderneming en de financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal vormt een economische activiteit in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

5.1.2.2.2. Economisch voordeel

(222) Zoals werd aangegeven in overweging 105 van het inleidingsbesluit, verschafte Duitsland een rentabiliteitsanalyse van de onderhavige overeenkomsten om aan te tonen dat deze in overeenstemming zouden zijn met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie. Deze analyse bestaat uit de berekening van een geaggregeerde netto contante waarde (NCW) van de kasstromen die aan de overeenkomsten kunnen worden toegerekend (d.w.z. de onderhoudshal, de school voor cabinepersoneel en piloten, en de accommodatie voor opleidingsdeelnemers). Deze kasstromen omvatten inkomsten, zoals huur van Ryanair en betalingen voor het gebruik van accommodaties, alsmede kosten, zoals onderhoudskosten. De kasstroomprognoses hebben betrekking op de periode 2010-2024 en er wordt een disconteringspercentage van [4,0-4,5] % op toegepast. Op basis van deze veronderstellingen resulteert de analyse in een positieve NCW van [100 000-200 000] EUR, hetgeen betekent dat de gedisconteerde inkomende kasstromen hoger zijn dan de uitgaande kasstromen. Volgens Duitsland blijkt hieruit dat de overeenkomsten rendabel waren en in overeenstemming waren met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(223) De door Duitsland ingediende rentabiliteitsanalyse leek diverse tekortkomingen te hebben, die in het inleidingsbesluit werden aangekaart.

(224) Ten eerste nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat in de door Duitsland berekende kasstromen afschrijvingsbedragen van [40 000-50 000] EUR tot [60 000-70 000] EUR per jaar waren opgenomen, die eigenlijk niet in de berekening hadden moeten worden meegenomen, aangezien afschrijving een boekhoudkundig concept is waarmee geen daadwerkelijke kasstromen zijn gemoeid. Als de afschrijvingsbedragen van de berekening worden uitgesloten, zou de netto contante waarde negatief worden en uitkomen op circa [– 500 000 tot – 400 000] EUR.

(225) Ten tweede lijkt het erop dat er geen initiële investeringskosten voor de omvorming van de panden tot woonvertrekken in de analyse zijn meegenomen. Dit lijkt weinig plausibel, aangezien Duitsland had aangegeven dat de panden moesten worden omgebouwd.

(226) Ten derde bevatte de analyse een inkomende kasstroom van [1 000-10 000] EUR per jaar, waarvan de aard niet duidelijk was. Als de kasstromen dienovereenkomstig zouden worden gecorrigeerd, zou de netto contante waarde van deze overeenkomsten nog negatiever worden.

(227) Tot slot nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat het disconteringspercentage van [4,0-4,5] % niet was onderbouwd en extreem laag leek voor de periode waarin deze overeenkomsten werden ondertekend (2009-2010).

(228) FFHG heeft voor deze tekortkomingen een rechtvaardiging aangedragen, die de Commissie toereikend acht om haar voorlopige analyse uit het inleidingsbesluit te invalideren.

(229) Ten eerste concludeert de Commissie, na de door Duitsland ingediende rentabiliteitsanalyse te hebben beoordeeld, dat het afschrijvingsbedrag al was uitgesloten van de door Duitsland berekende kasstromen.

(230) Ten tweede constateert de Commissie dat in de rentabiliteitsanalyse al rekening is gehouden met de initiële investeringskosten van circa [100 000-200 000] EUR, en erkent zij dat, zelfs als hier geen rekening mee zou zijn gehouden (wat niet het geval was), de toevoeging ervan nog steeds een positieve NCW zou opleveren.

(231) Ten derde heeft de Commissie zich laten overtuigen door de uitleg van FFHG dat de in het inleidingsbesluit genoemde inkomende kasstromen eigenlijk verband hielden met jaarlijkse inningskosten of vaste aanverwante kosten, wat *uitgaande* kasstromen zijn, en dat deze op juiste wijze zijn meegenomen in de rentabiliteitsanalyse.

(232) Ten vierde erkent de Commissie dat, zelfs als ervan wordt uitgegaan dat het disconteringspercentage van [4,0-4,5] %, waarbij in het inleidingsbesluit (overweging 266) vraagtekens worden gezet, te laag was, een hoger disconteringspercentage een positief en geen negatief effect op de NCW zou hebben gehad gezien het kasstroomprofiel van deze overeenkomsten. De Commissie constateert dat de bijzondere rentebetaling van Ryanair uit 2010 inderdaad een aanzienlijke inkomende kasstroom van [0-5] miljoen EUR vertegenwoordigde en in elk van de daarop volgende 14 jaren resulteerde in een minimale uitgaande kasstroom. De Commissie constateert dat bij een hoger disconteringspercentage nog steeds zou worden geconcludeerd dat de overeenkomsten in overeenstemming waren met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(233) Op grond van de aanvullende toelichtingen, die zij heeft nagetrokken, wijzigt de Commissie het standpunt dat zij innam in het inleidingsbesluit en concludeert zij dat geen economisch voordeel is verschaft aan Ryanair.

5.1.2.2.3. Conclusie

(234) De Commissie concludeert dat de financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudshal ten gunste van Ryanair geen staatssteun aan Ryanair in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.

5.1.2.3. De marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 tussen de deelstaat Rijnland-Palts en Ryanair

5.1.2.3.1. De begrippen “onderneming” en “economische activiteit”

(235) Als luchtvaartmaatschappij is Ryanair een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Zowel de marketingdiensten als de luchtvaartdiensten vormen economische activiteiten. Derhalve wordt voldaan aan het eerste criterium van artikel 107, lid 1, VWEU.

5.1.2.3.2. Het gebruik van staatsmiddelen en de toerekenbaarheid aan de Staat

(236) De marketingovereenkomsten werden gesloten tussen de deelstaat Rijnland-Palts en Ryanair. De betalingen voor marketingsteun werden rechtstreeks uit de begroting van de deelstaat gefinancierd, en zijn derhalve gefinancierd met staatsmiddelen en toerekenbaar aan de staat.

5.1.2.3.3. Economisch voordeel

(237) Om te beoordelen of een maatregel steun vormt, moet in overeenstemming met de vaste rechtspraak worden nagegaan of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen ([50]).

(238) Het is noodzakelijk om te analyseren of het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie van toepassing is op de onderhavige overeenkomsten en, als dat zo is, of dit beginsel is nageleefd.

5.1.2.3.3.1. Individuele beoordeling van de marketingovereenkomsten

(239) De eerste vraag is of de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 en de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 afzonderlijk of gezamenlijk moeten worden geëvalueerd. De tweede vraag is of deelstaat Rijnland-Palts en FFHG, de exploitant van de luchthaven Frankfurt-Hahn, moeten worden beschouwd als één entiteit voor toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie.

([50]) Zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

(240) Met betrekking tot de eerste vraag was FFHG volgens Duitsland op geen enkele wijze betrokken bij de sluiting van de marketingovereenkomsten. Met name na de privatisering van de luchthaven Frankfurt-Hahn in 2017 had de deelstaat Rijnland-Palts geen reden om FFHG te betrekken bij de sluiting van marketingovereenkomsten. De deelstaat Rijnland-Palts had als minderheidsaandeelhouder (17,5 %) in 2005 bovendien geen zeggenschap over FFHG en had geen reden om FFHG te betrekken bij de marketingovereenkomst. De partijen bij de overeenkomst waren alleen de deelstaat en Ryanair. Derhalve moet de marketingstrategie los van de ontwikkeling van de luchthaven Frankfurt-Hahn worden geanalyseerd.

(241) Voorts heeft de Commissie met betrekking tot de tweede vraag in het inleidingsbesluit al opgemerkt dat beide marketingovereenkomsten werden gesloten door de deelstaat Rijnland-Palts op een moment waarop de deelstaat geen zeggenschap had over FFHG. Op het moment dat de marketingovereenkomst van 2005 met Ryanair werd gesloten, hadden de autoriteiten van de deelstaat Rijnland-Palts inderdaad slechts een belang van 17,5 % in FFHG en was de meerderheid van de aandelen in FFHG (65 %) in handen van Fraport, een bedrijf waarin de deelstaat Rijnland-Palts op geen enkel moment een belang heeft gehad ([51]). Toen de marketingovereenkomst van 2017 in oktober 2017 werd gesloten, had de deelstaat Rijnland-Palts ook geen zeggenschap over FFHG, aangezien het zijn aandelen in het bedrijf had verkocht aan HNA Airport Group GmbH op basis van een op 9 augustus 2017 (dus vóór de sluiting van de marketingovereenkomst) ondertekende aandelenkoopovereenkomst. Derhalve kan de deelstaat Rijnland-Palts, in het kader van de toepassing van dat beginsel, niet worden beschouwd als een exploitant van de luchthaven die één economische entiteit vormt met FFHG. In dit opzicht is deze situatie derhalve anders dan de situatie die aanleiding gaf tot het eerste arrest in de zaak "Luchthaven Charleroi" ([52]). In die zaak was de luchthaven eigendom en economisch afhankelijk van het Waals Gewest, dat de omstreden overeenkomst met Ryanair aanging, hetgeen inhield dat het Waals Gewest deelnam aan de door de luchthaven uitgevoerde economische activiteit en een financieel voordeel behaalde door de toekenning van de steunmaatregelen.

(242) Ryanair betoogt dat zelfs een minderheidsbelang zoals het belang van de deelstaat in FFHG vóór 2009 vanuit juridisch perspectief een gezamenlijke analyse kan rechtvaardigen, omdat Fraport en de deelstaat Hesse, de andere twee aandeelhouders van FFHG, respectievelijk ook een staatsbedrijf en een overheidsorgaan waren. Derhalve betoogt Ryanair dat zowel de ondertekenaar van de marketingovereenkomst van 2005 als de eigenaren van FFHG uiteindelijk de Duitse staat vertegenwoordigden, voordat de deelstaat Rijnland-Palts op 1 januari 2009 een aandeel van 82,5 % verwierf in FFHG.

(243) De Commissie verwerpt deze redenering om de volgende redenen: Ten eerste had de deelstaat Rijnland-Palts, zoals eerder werd aangegeven, geen aandelen in Fraport. Ten tweede zijn de deelstaat Hesse en de deelstaat Rijnland-Palts twee afzonderlijke openbare juridische entiteiten (*Körperschaften des Öffentlichen Rechts*, ofwel *Gebietskörperschaften*) en staan zij, aangezien Duitsland een federaal stelsel hanteert, niet onder zeggenschap van de federale overheid wanneer zij overeenkomsten voor marketing- of luchthavendiensten sluiten, aangezien regionale economische investeringen in een luchthaven onder de bevoegdheden van de deelstaten vallen en de centrale overheid op dit terrein geen bevoegdheden heeft (artikel 30 en artikel 70, lid 1, van de Duitse grondwet). Derhalve konden de aandelen in het bezit van de deelstaat Hesse niet van invloed zijn op de zeggenschap die de deelstaat Rijnland-Palts als aandeelhouder kon uitoefenen over FFHG. De economische baten die de deelstaat Hesse verkrijgt als aandeelhouder, begunstigen de deelstaat Rijnland-Palts ook niet, aangezien de begrotingen van de openbare juridische entiteiten strikt zijn gescheiden. Derhalve zal de Commissie uitsluitend beoordelen of de deelstaat Rijnland-Palts als enkele entiteit handelde als particuliere investeerder in een markteconomie.

(244) In het licht van het bovenstaande zal de Commissie de marketingovereenkomsten afzonderlijk beoordelen en de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie alleen analyseren voor de deelstaat Rijnland-Palts.

([51]) Zie Hahn I-besluit, overweging 17 e.v. en overweging 182. Op het moment van de sluiting van de marketingovereenkomst van 2005 waren de belangrijkste aandeelhouders van Fraport de deelstaat Hesse (31,7 %), Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH (een bedrijf dat het eigendom was van de stad Frankfurt am Main, 20,3 %), de Federale Republiek Duitsland (omwisselbare obligatie; 6,6 %), Julius Bär Investment Management LLC (5,4 %) en Deutsche Lufthansa AG (4,95 %).

([52]) Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 17 december 2008, Ryanair/Commissie, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, punten 53 tot en met 61.

(245) Aangezien de deelstaat Rijnland-Palts niet kan worden beschouwd als de exploitant van de luchthaven Frankfurt-Hahn in het kader van de beoordeling van de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017, is de methode op basis van marginale kosten die wordt beschreven in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 met betrekking tot de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie op overeenkomsten tussen luchthavens onder zeggenschap van overheden en luchtvaartmaatschappijen, niet van toepassing op de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017.

5.1.2.3.3.2. Toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie

(246) Volgens Duitsland vormen de betalingen in kwestie geen staatssteun, omdat de door de deelstaat Rijnland-Palts aan Ryanair betaalde bedragen overeenkomen met de marktprijs van de verleende marketingdiensten.

(247) In de eerste plaats moet worden beoordeeld of de marketingovereenkomsten uitoefening van openbaar gezag vormen. Deze marketingovereenkomsten worden doorgaans gesloten tussen twee particuliere entiteiten, bv. een luchthaven en een luchtvaartmaatschappij. Met betrekking tot de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie moet erop worden gewezen dat het niet de bedoeling is zich in de plaats te stellen van ongeacht welke marktdeelnemer in een markteconomie, maar in de plaats van een marktdeelnemer in een markteconomie die zich in de situatie van de deelstaat Rijnland-Palts bevindt.

(248) Derhalve moet de reikwijdte van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie met betrekking tot de deelstaat Rijnland-Palts worden geanalyseerd.

(249) Volgens paragraaf 77 van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" "dient alleen rekening te worden gehouden met de voordelen en verplichtingen die verband houden met de rol van de Staat in zijn hoedanigheid van marktdeelnemer — en niet met die welke verband houden met zijn rol van overheid", hetgeen onder meer inhoudt dat geen rekening moet worden gehouden met overwegingen van openbaar belang, zoals regionale ontwikkeling.

(250) De voordelen van marketingovereenkomsten inzake ontwikkeling van het regionale toerisme, namelijk de potentiële inkomsten die voor de regio worden gegenereerd door het toerisme, mogen niet in aanmerking worden genomen bij een eventueel onderzoek van de naleving van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie ([53]). In de onderhavige zaak hebben Duitsland en Ryanair geen bewijs aangeleverd waaruit blijkt dat de deelstaat Rijnland-Palts als marktdeelnemer handelend in een markteconomie kon verwachten dat de sluiting van de marketingovereenkomsten naast de ontwikkeling van het toerisme in de regio enige financiële baten zou opleveren.

(251) Het is derhalve niet relevant hoe grondig Duitsland heeft geëvalueerd of Ryanair een hoge mate van bekwaamheid had op het gebied van locatiemarketing en of het de enige op de luchthaven Frankfurt-Hahn actieve luchtvaartmaatschappij was die de aan te schaffen marketingdiensten kon leveren. Het is ook niet relevant of Ryanair is geselecteerd in overeenstemming met het Duitse recht inzake overheidsopdrachten. De beoordeling wordt beperkt tot de vraag of de marketingovereenkomsten, naast de ontwikkeling van het regionale toerisme, financiële baten konden opleveren.

(252) Duitsland heeft niet betwist dat de deelstaat Rijnland-Palts geen voordeel haalt uit een eventuele stijging van de inkomsten van de exploitant van de luchthaven Frankfurt-Hahn als gevolg van een toename van het vliegverkeer. De deelstaat Rijnland-Palts exploiteert de luchthaven Frankfurt-Hahn niet en was slechts een minderheidsaandeelhouder (17,5 %) in de luchthaven Frankfurt-Hahn toen de marketingovereenkomst van 2005 werd gesloten en geen aandeelhouder op het moment dat de marketingovereenkomst van 2017 werd gesloten, de enige twee momenten die relevant zijn voor de beoordeling in het kader van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie. De Duitse autoriteiten hebben geen baten in verband met een stijging van de inkomsten van de luchthaven Frankfurt-Hahn aangedragen die gunstig zouden zijn geweest voor de deelstaat Rijnland-Palts als aandeelhouder van de luchthaven.

(253) Duitsland onderstreepte in zijn opmerkingen op het inleidingsbesluit echter dat de marketingovereenkomsten moeten worden gezien als vehikels voor de bevordering van het toerisme en van de toegankelijkheid, connectiviteit en economische ontwikkeling van de regio, waarmee niet wordt beoogd winst te maken met de exploitatie van de luchthaven Frankfurt-Hahn.

([53]) Zie Besluit (EU) 2020/1671, overweging 178.

(254) Er is geen enkel ondernemingsplan ontwikkeld om deze potentiële voordelen te beoordelen voordat besluiten tot ondertekening van marketingovereenkomsten met Ryanair zijn genomen.

(255) Toekomstige inkomsten uit luchthavengelden en andere inkomsten voor FFHG die voortvloeien uit de luchtvaartactiviteiten van Ryanair op de luchthaven, maken geen deel uit van de inkomsten waarmee een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die wordt gedreven door rentabiliteitsvooruitzichten in dezelfde situatie als de deelstaat Rijnland-Palts rekening zou hebben gehouden bij het nemen van een beslissing over het al dan niet sluiten van de twee onderhavige marketingovereenkomsten. Toen de marketingovereenkomst van 2017 werd gesloten, was de deelstaat Rijnland-Palts inderdaad geen aandeelhouder meer van FFHG. Toen de marketingovereenkomst van 2005 werd gesloten, was de deelstaat Rijnland-Palts een minderheidsaandeelhouder van FFHG. In 2005 zou de deelstaat alleen indirect, via dividenden en kapitaalwinsten, hebben geprofiteerd van een stijging van de door FFHG gemaakte winst, maar als minderheidsaandeelhouder van FFHG zou de deelstaat Rijnland-Palts geen belang hebben gehad bij een volledige financiering van maatregelen om het luchtverkeer op de luchthaven Frankfurt-Hahn te vergroten zonder medefinanciering van FFHG zelf of van zijn meerderheidsaandeelhouders en zonder de verwerving van aanvullende aandelen in FFHG.

(256) Al deze elementen tonen aan dat de beslissingen om de marketingovereenkomsten te sluiten, geen economisch verband hadden met de aandelen die de deelstaat Rijnland-Palts had in FFHG ([54]). Dit werd ook niet door Duitsland betwist.

(257) Samengevat zijn de betalingen die de deelstaat op grond van de marketingovereenkomsten deed aan Ryanair, van dezelfde aard als betalingen die een overheidsinstantie aan een luchtvaartmaatschappij doet om luchtvervoersdiensten naar een bepaalde luchthaven op te starten of in stand te houden, met als doel de economische ontwikkeling te bevorderen van de regio waarin de luchthaven zich bevindt. Hoewel deze praktijk misschien gangbaar is onder overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de economische ontwikkeling van een regio, is een marktdeelnemer die afgaat op rentabiliteitsoverwegingen vreemd. De Commissie is derhalve van mening dat het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie niet van toepassing is.

(258) Derhalve is het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie niet van toepassing op de sluiting van de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 tussen de deelstaat Rijnland-Palts en Ryanair, aangezien de deelstaat Rijnland-Palts niet van deze overeenkomsten profiteerde in een rol van marktdeelnemer, maar in plaats daarvan doelstellingen van openbaar beleid nastreefde.

(259) Ten slotte merkt de Commissie op dat een maatregel niet als een voordeel wordt beschouwd wanneer een overheidsmaatregel een vergoeding vormt voor de prestaties welke ondernemingen die belast zijn met een dienst van algemeen economisch belang, hebben verricht voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen, wanneer deze ondernemingen in werkelijkheid geen financieel voordeel ontvangen en wanneer die maatregel niet tot gevolg heeft dat zij in een gunstiger mededingingspositie worden geplaatst dan hun concurrenten ([55]). In de onderhavige zaak heeft Duitsland echter niet aangegeven dat Ryanair zou zijn belast met openbaredienstverplichtingen.

5.1.2.3.3.3. Omwille van de volledigheid: vaststelling van het aan Ryanair verschafte voordeel

(260) De bevinding dat het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie niet van toepassing is op de marketingovereenkomsten, is voldoende om te constateren dat de betalingen die Ryanair heeft ontvangen, Ryanair een voordeel hebben verschaft.

([54]) Zie Besluit (EU) 2020/1671, overweging 178.

([55]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 2 september 2010, Commissie/Deutsche Post AG, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481, punt 41, en arrest van het Hof van Justitie van 9 juni 2011, Comitato "Venezia vuole vivere" et al./Commissie, C-71/09 P, ECLI:EU:C:2011:368, punt 92.

(261) Omwille van de volledigheid heeft de Commissie, teneinde vast te stellen of sprake is van een voordeel voor Ryanair als het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie van toepassing zou zijn op de marketingovereenkomsten, hetgeen niet het geval was, alle relevante omstandigheden van de zaak geanalyseerd, in overeenstemming met de mededeling betreffende het begrip "staatssteun". Uitzonderlijke omstandigheden kunnen bijvoorbeeld rechtvaardigen dat de inkoop van goederen of diensten door een overheidsinstantie, zelfs tegen marktprijzen, niet marktconform wordt geacht, met name wanneer de inkoop van de betrokken dienst niet beantwoordt aan de werkelijke behoeften van de overheidsinstantie ([56]).

(262) De vraag die centraal staat in de beoordeling door de Commissie van het bestaan van een aan Ryanair verschaft voordeel in dat alternatieve scenario, is of de deelstaat Rijnland-Palts werkelijk behoefte had aan de bij Ryanair ingekochte marketingdiensten voor de verwezenlijking van zijn doelstellingen van openbaar beleid, namelijk de promotie van de deelstaat Rijnland-Palts.

(263) De bewering van Duitsland en Ryanair dat de deelstaat Rijnland-Palts de marketingdiensten bij Ryanair inkocht tegen marktprijzen, kan terzijde worden geschoven. De doorslaggevende vraag is in dit geval of er een daadwerkelijke behoefte bestond aan die diensten. De Commissie zal dus niet ingaan op het externe deskundige advies over de marktconformiteit van het tarief en ook niet op het monitoringsysteem dat werd ingevoerd om de aanhoudende vermeende marktconformiteit van de uitvoering van de marketingovereenkomst te monitoren.

(264) De Commissie beoordeelt of de marketingovereenkomsten oprecht zijn gesloten voor de aankoop van marketingdiensten of dat het echte doel van die overeenkomsten was om steun te verlenen aan Ryanair in ruil voor de uitvoering door Ryanair van luchtvaartactiviteiten vanaf de luchthaven Frankfurt-Hahn.

5.1.2.3.3.3.1. De aankoop van marketingdiensten diende alleen ter rechtvaardiging van de betalingen aan Ryanair om deze laatste op de luchthaven Frankfurt-Hahn te houden

(265) Om de hieronder uiteengezette redenen is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de aankoop van marketingdiensten alleen diende ter rechtvaardiging van de betalingen aan Ryanair om deze laatste op de luchthaven Frankfurt-Hahn te houden. Zelfs als de marketingdiensten enig marketingeffect hadden (hetgeen niet het geval was), was dit niet het hoofddoel van de overeenkomsten. Het ging in plaats daarvan om verkapte subsidies, en de financiële baten van het marketingeffect kwamen niet ten goede aan de deelstaat Rijnland-Palts.

— *De deelstaat Rijnland-Palts had geen daadwerkelijke intentie om de regio te promoten*

(266) Duitsland betwist de beschouwing van de Commissie in het inleidingsbesluit dat met de marketingovereenkomsten niet werd beoogd de regio te promoten. De Duitse autoriteiten betogen dat de bewijslast met betrekking tot deze veronderstelling bij de Commissie ligt. De Commissie is het hier niet mee eens. Zij heeft in het inleidingsbesluit vastgesteld dat met de marketingovereenkomsten in de eerste plaats werd beoogd te garanderen dat Ryanair met een bepaalde frequentie op de luchthaven Frankfurt-Hahn vliegt. Het was vervolgens aan Duitsland om aan te tonen dat de deelstaat Rijnland-Palts echte marketingdiensten heeft aangekocht.

(267) Om de volgende redenen en op grond van de ontvangen opmerkingen, blijft de Commissie bij de voorlopige beoordeling uit het inleidingsbesluit.

(268) De eerste aanwijzing dat de deelstaat Rijnland-Palts geen intenties had om de regio te promoten, wordt gevormd door de omstandigheden waarin de overeenkomst tot stand kwam.

([56]) Zie arrest van het Gerecht van 14 juni 2023, Ryanair en Airport Marketing Services/Commissie, T-79/21, ECLI:EU:T:2023:334, punt 167, waarin wordt gesteld dat met betrekking tot de kritiek van de aanvragers inzake de rechtsgrondslag van de test van "werkelijke behoeften", rekening moet worden gehouden met het feit dat de rechtmatigheid van een constatering in een besluit van de Commissie dat sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, met name moet worden beoordeeld in het licht van de objectieve regels van het VWEU (zie in dit kader het arrest van 16 juli 2014 Duitsland/Commissie, T-295/12, niet gepubliceerd, ECLI:EU:T:2014:675, punt 181 en de aangehaalde jurisprudentie).

(269) De deelstaat Rijnland-Palts had er vanuit een perspectief van economisch beleid belang bij dat Ryanair op de luchthaven Frankfurt-Hahn zou blijven. De deelstaat Rijnland-Palts kende in de jaren 2001 tot en met 2003 steun toe aan Ryanair voor de opleiding van piloten en cabinepersoneel (overwegingen 199 tot en met 220). Duitsland betoogde dat de luchthaven Frankfurt-Hahn een belangrijke werkgever was die kon helpen de werkloosheid in de regio van Frankfurt-Hahn te verminderen.

(270) Voorts was de luchthaven Frankfurt-Hahn in het passagierssegment voor haar concurrentievermogen ten opzichte van nabijgelegen luchthavens sterk afhankelijk van Ryanair. Wegens de geografische locatie is de luchthaven Frankfurt-Hahn niet eenvoudig bereikbaar met het openbaar vervoer vanuit de dichtstbijzijnde stad, anders dan bijvoorbeeld geldt voor de luchthavens van Keulen-Bonn, Frankfurt-Main en Straatsburg, die een rechtstreekse treinverbinding hebben. Frankfurt-Hahn is met name aantrekkelijk voor passagiers omdat de luchthaven goedkope vluchten aanbiedt. De luchthaven was er derhalve sterk van afhankelijk dat Ryanair actief bleef op de luchthaven en goedkope vliegtickets bleef aanbieden.

(271) Ten tweede begrijpt de Commissie niet waarom de deelstaat Rijnland-Palts probeerde de regio te promoten als toeristische bestemming door een aanzienlijk deel van zijn marketingbegroting — Lufthansa, dat op dit punt niet is tegengesproken door Duitsland, heeft het over 30 % tot 50 % — te investeren in de marketingdiensten van één luchtvaartmaatschappij.

(272) De deelstaat Rijnland-Palts kan met diverse vervoersmiddelen, waaronder auto, trein en bus, worden bereikt. Gezien de geografische locatie zijn de auto en de bus de meest praktische vervoerswijzen van en naar de luchthaven. Het is niet erg aantrekkelijk voor toeristen dat zij een auto moeten huren om de dichtstbijzijnde toeristische bestemming te bereiken (circa één uur naar Trier of Koblenz). Dit doet vermoeden dat de luchthaven meer is bedoeld voor passagiers die vanuit de deelstaat Rijnland-Palts naar een andere bestemming vliegen. In een door Duitsland ingediende studie van Dornier Consulting werd inderdaad geconstateerd dat [75-80] % van het verkeer op de luchthaven uitgaand is, wat wil zeggen dat de grote meerderheid van de passagiers van Ryanair op Frankfurt-Hahn vertrekkende passagiers zijn. De kans is derhalve waarschijnlijk groot dat de promotie van routes van en naar deze luchthaven het toerisme elders bevordert.

(273) Ook is Duitsland niet verder ingegaan op de veronderstelling van Ryanair dat de deelstaat de marketingdiensten van Ryanair gebruikte als merkenportefeuille. Deze veronderstelling van Ryanair achteraf houdt dus geen stand.

(274) De Commissie is derhalve van mening dat het belangrijkste verwachte effect van en de doelstelling die de deelstaat Rijnland-Palts nastreefde met de onderhavige overeenkomsten niet bestonden uit de verwerving van marketingdiensten om de regio Rijnland-Palts te promoten, maar uit het verstrekken van financiële steun voor de luchtvaartactiviteiten van Ryanair van en naar de luchthaven Frankfurt-Hahn.

— *Doelgerichte focus op de vliegactiviteiten van Ryanair en niet op marketingdiensten*

(275) De diensten die werden aangekocht door de deelstaat Rijnland-Palts op grond van de marketingovereenkomsten bestaan uit koppelingen op de website van Ryanair naar het toeristische aanbod in de deelstaat Rijnland-Palts ([57]), retargeting van advertenties aan de hand van verzamelde gegevens van de bezoekers van de website van Ryanair ([58]), een publicatie van Rijnland-Palts op de Facebook-pagina en blog van Ryanair ([59]), twee pagina's in het boordmagazine van Ryanair ([60]) en een perscampagne om de toeristische sector van Rijnland-Palts te promoten ([61]). Deze mediakanalen zijn hoofdzakelijk gericht op (potentiële) Ryanair-klanten, maar niet op alle. Zo voorziet de marketingovereenkomst van 2017 bijvoorbeeld alleen in een publicatie over de bestemming Rijnland-Palts op de startpagina's van Ryanair voor het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Italië, waarin de rechtstreekse vluchten van Ryanair naar London-Stansted, Edinburgh, Newquay en Rome in dit kader expliciet worden genoemd. Het lijkt er derhalve op dat de beperkte, door Ryanair op grond van de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 geleverde marketingdiensten, met name de advertenties die alleen werden weergegeven in de gedeelten van de website van de luchtvaartmaatschappij met informatie over de bestemming in kwestie, niet zozeer de regio Rijnland-Palts, maar bovenal de vluchten van Ryanair van/naar Rijnland-Palts promootten.

([57]) Zie artikel 1 van de marketingovereenkomst van 2005 en bijlage 1 bij de marketingovereenkomst van 2017.
([58]) Zie bijlage 1 bij de marketingovereenkomst van 2017.
([59]) Zie bijlage 1 bij de marketingovereenkomst van 2017.
([60]) Artikel 2 van de marketingovereenkomst van 2005.
([61]) Artikel 3 van de marketingovereenkomst van 2005.

(276) De Commissie trekt de bewering van Ryanair dat de marketing op haar website klanten effectief kan overhalen om een vlucht naar Rijnland-Palts te boeken, niet in twijfel. Het kan zijn dat bezoekers van de website, zoals Ryanair betoogt in haar opmerkingen op het inleidingsbesluit, soepel kunnen schakelen tussen het bekijken van een advertentie en het aanschaffen van een ticket op dezelfde website of, omgekeerd, tussen het kopen van een ticket en het bekijken van advertenties over de bestemming, en dat dit van invloed is op de bestemming die zij voor hun volgende reis kiezen.

(277) Het kernpunt is echter, zoals ook werd toegelicht in overweging 275, dat de marketingdiensten van Ryanair specifiek zijn gericht op personen die al hebben besloten om de website van Ryanair te bezoeken. Zij krijgen de inhoud, zoals Ryanair zelf heeft aangegeven, bijvoorbeeld te zien wanneer zij een vliegticket aanschaffen. In de meeste gevallen zijn deze personen dus al klanten van Ryanair. Dit is wederom een aanwijzing dat de marketingdiensten niet waren bedoeld om de regio in het algemeen te promoten en dit effect ook niet hadden, maar dat in plaats daarvan de door Ryanair aangeboden luchtvervoersdiensten naar de luchthaven Frankfurt-Hahn werden gepromoot.

(278) Voorts bevatten beide marketingovereenkomsten exacte toezeggingen van Ryanair met betrekking tot luchtvaartactiviteiten (in de vorm van een specifiek aantal vliegtuigen dat op de luchthaven Frankfurt-Hahn moet worden gestationeerd in de marketingovereenkomst van 2005 en een specifiek aantal passagiers per jaar in de marketingovereenkomst van 2017). Een entiteit die uitsluitend is geïnteresseerd in de aankoop van marketingdiensten, zou geen belangstelling hebben voor de opname in de overeenkomsten ter formalisering van deze aankoop van verplichtingen voor de aanbieder van de marketingdiensten met betrekking tot luchtvaartactiviteiten. Dat dergelijke verplichtingen in de overeenkomsten voor marketingdiensten zijn opgenomen, houdt in de praktijk in dat Ryanair, door middel van de marketingbetalingen van de deelstaat Rijnland-Palts, wordt beloond voor zijn luchtvaartactiviteiten van/naar de luchthaven Frankfurt-Hahn.

— *Doelgerichte keuze voor Ryanair in plaats van een willekeurige verlener van onlinemarketingdiensten*

(279) De advertenties in het boordmagazine van Ryanair waren uitsluitend gericht op een beperkt segment van potentiële reizigers, namelijk degenen die al gebruikmaakten van de diensten van Ryanair. De toeristen waarop Ryanair zich richt, zijn niet het segment dat de meeste belangstelling heeft voor toerisme in de deelstaat Rijnland-Palts. De deelstaat Rijnland-Palts kan worden bereikt met diverse vervoersmiddelen, waaronder auto, trein en bus. Deze tegenstrijdigheid doet vermoeden dat de deelstaat Rijnland-Palts geen daadwerkelijke intentie had om toerisme te bevorderen door de marketingovereenkomsten met Ryanair te sluiten.

(280) De marketingdiensten hebben Ryanair meer begunstigd dan dat zij de deelstaat Rijnland-Palts en het omliggende gebied hebben gepromoot. Met de door Ryanair verleende marketingdiensten konden de deelstaat Rijnland-Palts en het omliggende gebied niet doeltreffend worden gepromoot, en derhalve is de keuze voor Ryanair vanuit economisch perspectief onvoldoende gerechtvaardigd. De marketingdiensten van Ryanair hadden niet het beweerde effect, en als de overeenkomsten al een effect hadden, dan kwam dit effect met name ten goede aan Ryanair.

(281) Zoals eerder werd aangegeven, betwijfelt de Commissie dat de met Ryanair gesloten marketingovereenkomsten positieve effecten teweeg hebben gebracht voor de deelstaat. Gesteld dat deze marketingcampagnes als effect hadden klanten van Ryanair ertoe aan te zetten vliegtickets naar Rijnland-Palts te kopen, dan zou dit effect op de eerste plaats ten goede komen aan Ryanair en overeenstemmen met een inspanning die Ryanair zelf zou moeten opbrengen om zijn diensten aan te prijzen.

(282) De Commissie constateerde in haar besluit met betrekking tot de luchthaven van Montpellier dat Ryanair haar doelstellingen inzake de bezetting van vliegtuigen behaalt door middel van haar prijsbeleid ("yield management"). Met haar "yield management" beoogt Ryanair potentiële klanten aan te moedigen een specifieke bestemming te kiezen tegen de beste prijs voor Ryanair. Een essentieel element van het "yield management" van Ryanair bestaat erin de maximumprijs te bepalen die de passagier bereid is te betalen voor zijn vliegticket en tegelijk een optimale bezetting van het vliegtuig te verzekeren met als doel de inkomsten van Ryanair te maximaliseren en de Europese markt te veroveren ([62]). In het geval van Ryanair is er een groot verschil tussen de prijzen van het hoogseizoen en die van het laagseizoen. Dat betekent dat passagiers die in het hoogseizoen reizen, voor Ryanair meer opbrengen dan passagiers in het laagseizoen.

(283) De promotie van bestemmingen waarvoor Ryanair een hoogseizoentarief in rekening kan brengen, is ook in het belang van Ryanair. Als de marketingcampagne al een effect heeft gehad, heeft Ryanair hiervan derhalve rechtstreeks geprofiteerd.

([62]) Zie Besluit (EU) 2020/1671, overweging 294.

(284) Voorts kan elke marketingcampagne ertoe bijdragen passagiers aan te trekken die zich niet alleen door de prijs zouden laten overtuigen of die er zonder een marketingcampagne niet aan zouden hebben gedacht met Ryanair naar Rijnland-Palts te reizen. Door passagiers door middel van marketingacties aan te trekken, daalt de druk op Ryanair om enkel en alleen door middel van haar prijsbeleid passagiers aan te trekken om haar doelstellingen inzake bezetting van de vliegtuigen te halen.

5.1.2.3.3.3.2. Praktijken van Ryanair in andere zaken

(285) De Commissie merkt ook op dat dit niet de eerste keer is dat marketingovereenkomsten worden gebruikt als rechtvaardiging voor betalingen aan Ryanair om Ryanair op een bepaalde regionale luchthaven te houden. In het bijzonder kwam uit de formele onderzoeksprocedure van de Commissie in zaak SA.33961 met betrekking tot de luchthaven van Nîmes naar voren dat, indien de bezetting van een bepaalde route aanzienlijk is gedaald, Ryanair de overheidsinstanties in kwestie onder druk zet om aanvullende marketingdiensten af te nemen door te dreigen met opheffing van de route als de financiële bijdrage niet eenmalig werd verhoogd ([63]). Met betrekking tot de luchthaven van Altenburg-Nobitz was in de formele onderzoeksprocedure van de Commissie in zaak SA.26500 ([64]) naar voren gekomen dat Ryanair in maart 2011 haar activiteiten op de luchthaven stopzette nadat de exploitant van de luchthaven had geweigerd het door Ryanair gevraagde bedrag te betalen als marketingvergoeding voor het vluchtschema van de zomer 2011 ([65]). Recentelijk, in zaak SA.47867 met betrekking tot de luchthaven van Montpellier ([66]), oordeelde de Commissie dat de marketingovereenkomsten met een lokale vereniging verkapte subsidies waren om de vluchtroutes van Ryanair te promoten. Deze conclusie werd later door het Gerecht van eerste aanleg bevestigd ([67]).

5.1.2.3.3.3.3. Omwille van de volledigheid: conclusie over het aan Ryanair verschafte voordeel

(286) De Commissie concludeert aan de hand van het eerdergenoemde bewijs dat de aankoop van marketingdiensten bij Ryanair door de deelstaat Rijnland-Palts slechts als rechtvaardiging dient voor betalingen aan Ryanair voor zijn vliegactiviteiten, maar de deelstaat Rijnland-Palts geen financiële baten oplevert in zijn hoedanigheid als marktdeelnemer, en geen verband houdt met de aanschaf van diensten die oprecht zijn bedoeld om het toerisme te bevorderen. De marketingovereenkomsten uit 2005 en 2017 hebben Ryanair om die reden derhalve ook een voordeel verschaft.

5.1.2.3.4. Selectiviteit

(287) De marketingovereenkomsten werden gesloten met Ryanair naar aanleiding van individuele onderhandelingen. Bovendien is de Commissie niet bekend met enige voorafgaande aanbestedingsprocedure. Derhalve zijn de economische voordelen die voortvloeien uit die overeenkomsten selectief ([68]).

5.1.2.3.5. Verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

(288) Aangezien luchtvaartmaatschappijen met elkaar concurreren in het handelsverkeer binnen de Unie en Ryanair een luchtvaartmaatschappij is die overal in de Unie actief is, neemt de Commissie het voorlopige standpunt in dat economische voordelen die voortvloeien uit de overeenkomsten in kwestie, de mededinging kunnen verstoren en het handelsverkeer binnen de Unie kunnen beïnvloeden.

([63]) Zie Besluit (EU) 2016/633 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk ten uitvoer is gelegd ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited en Airport Marketing Services Limited (PB L 113 van 27.4.2016, blz. 32), punten 102, 547 en 548.

([64]) Besluit (EU) 2016/287 van de Commissie van 15 oktober 2014 betreffende steunmaatregel SA.26500 (2012/C) (ex 2011/NN, ex CP 227/2008) door Duitsland toegekend aan Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH en Ryanair Ltd (PB L 59 van 4.3.2016, blz. 22).

([65]) Zie arrest van het Gerecht van 13 december 2018, Ryanair en AMS/Commissie, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, punt 258.

([66]) Zie Besluit (EU) 2020/1671, overweging 245.

([67]) Zie arrest van het Gerecht van 14 juni 2023, Ryanair en Airport Marketing Services/Commissie, T-79/21, ECLI:EU:T:2023:334, punten 161-310.

([68]) Zie punt 126 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" en arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015, Commissie/MOL, zaak C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punt 60 e.v.

5.1.2.3.6. Conclusie

(289) De Commissie concludeert dat de marketingovereenkomsten in kwestie staatssteun aan Ryanair vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

5.1.2.4. De overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 tussen FFHG en Ryanair

(290) Met betrekking tot de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 tussen FFHG en Ryanair is de Commissie van mening dat het passend is om haar beoordeling te beginnen bij de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie teneinde te beoordelen of de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 Ryanair een voordeel hebben verschaft.

(291) In dat opzicht is het belangrijk om in acht te nemen dat de relatie tussen Ryanair en de luchthaven voorafgaand aan de sluiting van deze overeenkomsten werd beheerst door de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2002 en 2005. Met betrekking tot deze overeenkomsten constateerde de Commissie in het Hahn I-besluit dat zij in overeenstemming waren met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie en derhalve geen staatssteun vormden.

(292) Daarnaast is het belangrijk om rekening te houden met het feit dat de luchthavengelden die door Ryanair zijn betaald in het kader van de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013 en 2015, overeenkomen met de luchthavengelden die zijn opgenomen in de algemene lijst met luchthavengelden voor Frankfurt-Hahn. De algemene lijsten met luchthavengelden van 2002 en 2006 zijn beoordeeld door de Commissie in het Hahn I-besluit, en zij kwam tot de conclusie dat deze geen staatssteun vormden.

(293) De overeenkomst voor luchthavendiensten van 2002 zou in eerste instantie van kracht zijn tot 13 februari 2017, met een eventuele verlenging tot 13 februari 2022, en de overeenkomst voor luchthavendiensten van 2005 zou in eerste instantie van kracht zijn tot 2027.

(294) Derhalve moeten de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 worden beoordeeld ten opzichte van dat referentieniveau, aangezien Ryanair in beginsel het recht had haar activiteiten op de luchthaven Frankfurt-Hahn op basis van de marktconforme voorwaarden die zij met FFHG overeenkwam in de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2002 en 2005, voort te zetten tot respectievelijk 2022 en 2027. Zolang de nieuwe overeenkomsten voor luchthavendiensten exact overeenkomen met de bestaande overeenkomsten (de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2002 en 2005), die normaal zouden doorlopen, zijn de economische posities van Ryanair en FFHG niet gewijzigd door de sluiting van de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016.

5.1.2.4.1. De sideletter-overeenkomst van 2013

(295) De sideletter-overeenkomst van 2013 is een begeleidende brief bij de standaardovereenkomst voor grondafhandeling. Zoals Duitsland en Ryanair benadrukten in hun opmerkingen op het inleidingsbesluit, wordt in de sideletter-overeenkomst van 2013 niet afgeweken van de lijst met luchthavengelden, maar wordt de toepassing ervan bevestigd en worden alleen de regels inzake grondafhandeling die van toepassing zijn op Ryanair, in lijn gebracht met de algemene ontwikkelingen in de luchtvaartbranche.

(296) Aangezien de sideletter-overeenkomst van 2013 de voorheen geldende regels niet wezenlijk wijzigt en de voorheen geldende regels in overeenstemming zijn met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie (zoals bepaald door de Commissie in het Hahn I-besluit), concludeert de Commissie dat de sideletter-overeenkomst van 2013 Ryanair geen voordeel verschaft en derhalve geen staatssteun is.

5.1.2.4.2. De annotatie van 2015

(297) Zoals wordt beschreven in overweging 41, verlengt de annotatie van 2015 de looptijd van de sideletter-overeenkomst van 2013 met drie jaar tot 2017. Daarnaast bevat de annotatie wijzigingen met betrekking tot de terbeschikkingstelling van een voertuig met oprijplaat/onderhoudsbus en de terbeschikkingstelling van een administratiekantoor en opslagruimte voor reserveonderdelen.

(298) De terbeschikkingstelling van een voertuig met oprijplaat/onderhoudsbus en van een administratiekantoor en opslagruimte voor reserveonderdelen kan worden gezien als een commerciële geste naar de belangrijkste klant van de luchthaven. Dit rechtvaardigt geen wijziging van de conclusie van de Commissie in het Hahn I-besluit dat de betalingen door Ryanair aan FFHG voor luchthavendiensten in overeenstemming zijn met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(299) Aangezien de annotatie van 2015 de voorheen geldende regels niet wezenlijk wijzigt en de voorheen geldende regels in overeenstemming zijn met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie, concludeert de Commissie dat de annotatie van 2015 Ryanair geen voordeel verschaft en derhalve geen staatssteun is.

5.1.2.4.3. Sideletter nr. 2 van 2016

(300) Sideletter nr. 2 van 2016 bevat twee wijzigingen met betrekking tot de luchthavengelden die Ryanair moet betalen: a) een verlaagde luchthavenheffing van […] EUR per passagier vanaf […] passagiers per jaar (voorheen was dit tarief, op grond van de algemene lijst met luchthavengelden van 2006, pas van toepassing vanaf […] passagiers per jaar), en b) een nieuw stelsel van marketingsteun, op grond waarvan helemaal geen luchthavengelden in rekening worden gebracht voor elke passagier boven het aantal passagiers in het voorgaande jaar. De overeenkomst loopt tot 31 maart 2022.

(301) Duitsland heeft gereageerd op de door de Commissie in het inleidingsbesluit geuite twijfels, die door Lufthansa werden herhaald in haar inzending met betrekking tot de datum van de PwC-studie. In het bijzonder verduidelijkte Duitsland, in overeenstemming met de toelichtingen die FFHG gaf in zijn opmerkingen op het inleidingsbesluit, dat de opdracht voor de PwC-studie niet twee dagen voor de sluiting van de overeenkomst werd gegeven, maar dat deze studie al langere tijd werd voorbereid en met FFHG was besproken, en dat de directie van FFHG derhalve bekend was met de bevindingen uit deze studie op het moment dat de overeenkomst werd gesloten.

(302) De Commissie moet ook de voorlopige bevinding uit het inleidingsbesluit (overweging 288) corrigeren dat het nulscenario slechts een progressieve daling van het aantal Ryanair-passagiers in de daaropvolgende jaren zou zijn.

(303) Zoals Duitsland in detail toelichtte, werd sideletter nr. 2 van 2016 ondertekend in een context die werd gekenmerkt door de geplande privatisering van de luchthaven. Ryanair drong aan op een overeenkomst voor luchthavendiensten met een looptijd van vijf jaar en dreigde de luchthaven anders onmiddellijk te verlaten. Aan de hand van de door Duitsland aangeleverde informatie, constateert de Commissie dat deze bedreiging geloofwaardig moet zijn geweest voor de luchthaven. De geloofwaardigheid van de bedreiging werd inderdaad bevestigd door Lufthansa, dat meerdere keren heeft aangegeven dat Ryanair de luchthaven eenvoudig zou kunnen verlaten, en in het door Ryanair aangeleverde verslag van Oxera. Anders dan de Commissie stelde in het inleidingsbesluit (overweging 288), wordt de veronderstelling uit de PwC-studie dat Ryanair in het nulscenario al haar activiteiten op de luchthaven Frankfurt-Hahn per 2016 onmiddellijk zou beëindigen, derhalve realistisch geacht.

(304) Duitsland heeft ook verduidelijkt dat FFHG al voorafgaand aan de sluiting van de overeenkomst toegang had tot de kosten- en inkomstenprognoses waarnaar wordt verwezen in de PwC-studie, en dat deze door FFHG zijn gebruikt om te bepalen of het verstandig was om de overeenkomst te sluiten.

(305) In de studie van PwC wordt verondersteld dat FFHG in het referentiescenario kon verwachten dat Ryanair een constant aantal van [2-3] miljoen passagiers per jaar zou vervoeren tussen 2017 en 2021. In het inleidingsbesluit (overweging 287) stelde de Commissie dat dit scenario nogal optimistisch was. Deze veronderstellingen waren echter gebaseerd op de interne planningsdocumenten van FFHG, die FFHG beschikbaar had gesteld aan PwC, zoals door Duitsland is bevestigd in zijn opmerkingen op het inleidingsbesluit. Bij gebreke van geloofwaardige aanwijzingen van het tegendeel aanvaardt de Commissie deze scenario's derhalve.

(306) In de PwC-studie wordt een scenario waarin Ryanair op de luchthaven blijft, vergeleken met een scenario waarin Ryanair de luchthaven verlaat. Er wordt geconstateerd dat de overeenkomst met Ryanair in 2017 een aanvullende jaarlijkse vrije kasstroom van [4-5] miljoen EUR genereert, die geleidelijk stijgt naar [4,5-5,5] miljoen EUR in 2021. Ondanks dat de studie bepaalde tekortkomingen had, met name een gebrek aan variatie in het aantal passagiers van Ryanair in gevoeligheidscontroles, is de Commissie uiteindelijk van mening dat een marktdeelnemer zijn besluit op een dergelijke studie zou kunnen hebben gebaseerd.

(307) Uit de studie blijkt dat sideletter nr. 2 van 2016 een kapitaalwaarde van [20-25] miljoen EUR had, een resultaat dat wordt verkregen door de vrije kasstromen bij elkaar op te tellen en hier een disconteringspercentage van [5-10] % per jaar op toe te passen.

(308) In het deskundige advies van AT Kearney, dat een ander doel diende, wordt dit resultaat ook niet in twijfel getrokken. In dat advies wordt de algehele rentabiliteit van FFHG geanalyseerd. De relevante vraag bij de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie op sideletter nr. 2 van 2016 is echter of FFHG zonder die overeenkomst slechter af zou zijn. En dat is het geval, aangezien de vrije kasstroom per jaar tussen [4-5] en [4,5-5,5] miljoen EUR lager zou uitvallen.

(309) Om die redenen concludeert de Commissie dat sideletter nr. 2 van 2016 in overeenstemming is met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie. Sideletter nr. 2 van 2016 verschaft Ryanair derhalve geen voordeel en vormt geen staatssteun.

5.2. **Verenigbaarheid van de steunmaatregelen**

(310) In dit punt beoordeelt de Commissie de verenigbaarheid van de maatregelen waarvan is vastgesteld dat zij staatssteun vormen:

a) staatssteun aan FFHG ten gevolge van de terugtrekking in 2016 van het perceel "Huisvesting" uit de overeenkomst voor de verkoop van grond van 2014;

b) opleidingssteun aan Ryanair;

c) marketingsteun aan Ryanair.

5.2.1. *Met betrekking tot de steunmaatregel ten gunste van FFHG*

(311) De enige maatregel ten gunste van FFHG die wordt onderzocht en ten aanzien waarvan de Commissie concludeert dat sprake is van staatssteun, is de "dubbele verkoop" door FFHG van een perceel (overweging 200).

(312) De Commissie heeft in het inleidingsbesluit (overwegingen 326 tot en met 330) toegelicht waarom, indien de uitoefening van het ontbindingsrecht door FFHG tegen 0 EUR staatssteun vormt, zij twijfels heeft over de verenigbaarheid ervan met de interne markt, en wees Duitsland erop dat de bewijslast voor het aantonen van verenigbaarheid bij Duitsland ligt.

(313) Duitsland heeft geen enkele grond voor verenigbaarheid van de steun aangedragen, maar beperkte zijn argumenten tot het standpunt dat deze maatregel geen staatssteun aan FFHG inhoudt.

(314) Derhalve concludeert de Commissie dat de steun van 1,25 miljoen EUR voor de verkoop van het perceel "Huisvesting" niet verenigbaar is met de interne markt. Duitsland moet deze steun terugvorderen bij de begunstigde.

5.2.2. *Met betrekking tot de steunmaatregelen ten gunste van Ryanair*

5.2.2.1. De opleidingssteun aan Ryanair

(315) In de eerste plaats moet worden geanalyseerd of de opleidingssteun voldoet aan de voorwaarden voor een groepsvrijstelling en, zo niet, of al dan niet wordt voldaan aan de voorwaarden uit artikel 107, leden 2 en 3, VWEU.

5.2.2.1.1. De algemene groepsvrijstellingsverordening

(316) In het inleidingsbesluit nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat de opleidingssteun mogelijk voldoet aan de voorwaarden uit artikel 31 AGVV, maar dat aanvullende informatie vereist was om een definitief standpunt te kunnen innemen. Ondanks dat de Commissie heeft verzocht om aanvullende informatie, hebben Duitsland en de belanghebbende partijen deze niet verstrekt.

(317) Duitsland en Ryanair betogen dat zij geen aanvullende documenten konden aanleveren, omdat hun verplichting uit hoofde van het toepasselijke nationale recht om de verzochte documenten te bewaren, reeds was verlopen.

(318) Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het aan de lidstaat is om mogelijke gronden voor de verenigbaarheid met de interne markt aan te dragen en aan te tonen dat aan de voorwaarden voor deze verenigbaarheid is voldaan ([69]). De lidstaten en belanghebbende partijen zijn bekend met de verjaringstermijn van tien jaar uit artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589. Zij mogen derhalve geen beroep doen op een vermeende kortere bewaartermijn op grond van het nationale recht voor documenten die zij verplicht zijn te bewaren, om die bewijslast te omzeilen.

(319) De Commissie beschikt niet over informatie over de exacte kosten waarvoor de opleidingssteun is aangewend en kan derhalve niet beoordelen of deze kosten op grond van de AGVV in aanmerking kwamen voor vrijstelling. Uit hoofde van artikel 31, lid 3, AGVV komen de volgende kosten in aanmerking voor vrijstelling: a) de personeelskosten van de opleiders, voor de uren dat de opleiders aan de opleiding deelnemen; b) rechtstreeks met het opleidingsproject verband houdende operationele kosten van opleiders en deelnemers aan de opleiding; c) kosten van adviesdiensten met betrekking tot het opleidingsproject, en d) de personeelskosten van de deelnemers aan de opleiding en algemene indirecte kosten voor de uren dat de deelnemers de opleiding bijwonen.

(320) Voorts heeft Duitsland geen informatie ingediend met betrekking tot de aard en de inhoud van de opleiding aan de hand waarvan de Commissie zou kunnen bepalen dat de opleiding, of een deel ervan, niet van het soort was dat ondernemingen geven om te voldoen aan bindende nationale opleidingsnormen (artikel 31, lid 2, AGVV).

(321) Daarnaast heeft Duitsland geen informatie verschaft waaruit blijkt dat de maximale steunintensiteiten uit hoofde van artikel 31, lid 4, AVGG zijn geëerbiedigd.

(322) Aangezien deze informatie niet is verstrekt, is de Commissie van mening dat Duitsland niet heeft aangetoond dat de opleidingssteun voldoet aan de voorwaarde uit artikel 31 AGVV.

5.2.2.1.2. Artikel 107, lid 2, VWEU

(323) De Commissie kan de opleidingssteun op grond van artikel 107, lid 2, VWEU niet verenigbaar verklaren, aangezien de steun geen sociaal karakter heeft in de enge betekenis van artikel 107, lid 2, punt a), VWEU en niet dient tot herstel van schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen (artikel 107, lid 2, punt b), VWEU), en het ook geen steunmaatregelen betreft aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland (artikel 107, lid 2, punt c), VWEU).

5.2.2.1.3. Artikel 107, lid 3, VWEU

(324) In overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof is de Commissie op grond van artikel 107, lid 3, VWEU verplicht om haar discretionaire bevoegdheid uit te oefenen om een staatssteunmaatregel te beoordelen die niet voldoet aan de voorwaarden die worden beschreven in de AGVV. Hierbij kan zij in eerdere zaken verworven ervaring, zoals samengevat in de criteria uit de AGVV, benutten ([70]) en sinds 2009 ook een beroep doen op de mededeling van de Commissie ([71]) waarin criteria worden uiteengezet voor de beoordeling van de verenigbaarheid van individueel aan te melden staatssteun ten behoeve van opleiding (de "mededeling").

([69]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 28 april 1993, Italië/Commissie, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punt 20.

([70]) Zie arrest van het Gerecht van 14 juli 2011, Freistaat Sachsen (Duitsland)/Europese Commissie, T-357/02 RENV, ECLI:EU:T:2011:376, punten 42-48.

([71]) Mededeling van de Commissie — Criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid van individueel aan te melden staatssteun ten behoeve van opleiding (PB C 188 van 11.8.2009, blz. 1), punt 3: "Deze richtsnoeren moeten de redenering van de Commissie doorzichtiger maken en zorgen voor voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, punt g), van Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard (de algemene groepsvrijstellingsverordening) […] is alle individuele opleidingssteun, ongeacht of deze ad hoc of krachtens een steunregeling wordt verleend, aan deze richtsnoeren onderworpen wanneer het brutosubsidie-equivalent meer dan 2 miljoen EUR per opleidingsproject bedraagt."

(325) In de onderhavige zaak zijn de vrijstellingen op grond van artikel 107, lid 3, punten a), b) en d), niet van toepassing ([72]).

(326) Om verenigbaar te zijn met de interne markt uit hoofde van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU moet de steun aan twee voorwaarden voldoen: ten eerste moet de steun het doel hebben om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, en ten tweede mag de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad ([73]).

(327) In de eerste plaats wijst de Commissie erop dat zij in 2009 de mededeling heeft vastgesteld. Indien de Commissie richtsnoeren vaststelt, moet zij zich bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid in beginsel aan deze richtsnoeren houden. Als de lidstaten echter specifieke argumenten aandragen op grond waarvan de Commissie van deze richtsnoeren zou moeten afwijken, moet de Commissie deze argumenten analyseren en er bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid rekening mee houden ([74]).

(328) In de onderhavige zaak is de steun toegekend voorafgaand aan de vaststelling van de mededeling. Duitsland en de belanghebbende partijen hebben geen specifieke opmerkingen doen toekomen over de overeenstemming van de steun met de mededeling. Daarom acht de Commissie het passend haar beoordeling rechtstreeks te baseren op artikel 107, lid 3, punt c, VWEU en inspiratie te halen uit de in de mededeling opgenomen beginselen.

(329) Ten eerste moet met de steun worden beoogd de ontwikkeling van economische bedrijvigheid te bevorderen. Duitsland beweerde dat de opleidingssteun deel uitmaakt van arbeidsmarktbeleid van de deelstaat Rijnland-Palts. Het doel van de steun is om personen op te leiden zodat zij de arbeidsmarkt kunnen betreden, in het bijzonder in de luchtvervoerssector. Enerzijds is het opleiden van potentiële werknemers een investering in de economische ontwikkeling van de luchtvervoerssector. Anderzijds heeft een stijging van de werkgelegenheid in de regio een rechtstreeks effect op de economie van de regio, aangezien het van invloed is op de consumptie en investeringen. Derhalve wordt aan de eerste voorwaarde voldaan.

(330) Ten tweede mag de opleidingssteun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(331) In overeenstemming met de punten 9, 10, 12 en 16 van de mededeling wordt opleidingssteun niet verondersteld de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad als a) er sprake is van marktfalen op grond waarvan de steun gerechtvaardigd is; b) de steun niet het enige beleidsinstrument is waarover de lidstaten beschikken om opleidingsmaatregelen te stimuleren; c) de opleidingssteun een stimulerend effect heeft en noodzakelijk is, en, tot slot, d) de steun passend is.

(332) In de mededeling wordt aangegeven dat opleidingssteun in de eerste plaats alleen moet worden toegekend als sprake is van marktfalen. In het kader van deze beoordeling moet de aard van de opleiding en de overdraagbaarheid van de tijdens de opleiding verworven vaardigheden in acht worden genomen. Als de opleiding algemener van aard is en de vaardigheden in hogere mate overdraagbaar zijn, is de kans dat de opleiding positieve externe effecten teweegbrengt groter. Voorts vergroot openstelling voor kwetsbare of gehandicapte werknemers de positieve externe effecten van de opleiding.

([72]) Artikel 107, lid 3, punt a), VWEU heeft betrekking op steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst. Deze vrijstelling heeft alleen betrekking op streken waar de economische situatie extreem ongunstig is ten opzichte van het EU-gemiddelde, hetgeen niet geldt voor Rijnland-Palts.
Artikel 107, lid 3, punt b), VWEU heeft betrekking op steun die is bedoeld om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen. Arbeidsmarktbeleid dat is beperkt tot de regio Rijnland-Palts, is geen belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang.
Tot slot dient de steun niet om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt d), VWEU.

([73]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie e.a., C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punten 18, 19 en 20.

([74]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 19 juli 2016, Kotnik e.a., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, punten 37-41.

(333) De steun maakte deel uit van arbeidsmarktbeleid dat bestond uit de programma's "Opleiding voor piloten voor een functie als gezagvoerder of eerste officier in de cockpit 2001/2002", "Opleiding voor cabinepersoneel 2001/2002", "Opleiding voor piloten voor een functie als gezagvoerder of eerste officier in de cockpit 2002/2003" en "Opleiding voor cabinepersoneel 2002/2003".

(334) De opleiding is vrij specifiek van aard. De opleiding stelt de deelnemers uitsluitend in staat als cabinemedewerker of als gezagvoerder/eerste officier te werken. Met betrekking tot de overdraagbaarheid van de verworven vaardigheden werd de opleiding uitsluitend aangeboden door Ryanair en hebben Duitsland en Ryanair geen bewijs aangedragen om aan te vechten dat 80-90 % van het personeel in kwestie na de opleiding in dienst zou zijn getreden bij Ryanair, zoals de klager beweert. Het kan worden verondersteld dat de tijdens de opleiding verworven vaardigheden ook kunnen worden toegepast bij een andere luchtvaartmaatschappij, dus zelfs als de bewering van de klager klopt, kan het personeel ervoor kiezen niet bij Ryanair te blijven. Het is echter niet bekend of de opleiding gecertificeerd was en of andere luchtvaartmaatschappijen personen die deze opleiding hadden gevolgd, dus ook daadwerkelijk in dienst konden nemen. Duitsland heeft alleen aangegeven dat de opleidingen in kwestie waren gericht op werkeloze en door werkloosheid bedreigde personen. Er werd niet gespecificeerd of de opleiding was gericht op gehandicapte of kwetsbare werknemers die een dergelijke kans op de arbeidsmarkt niet zouden hebben gekregen.

(335) Uit de informatie in het dossier blijkt dat luchtvaartmaatschappijen een verschillend beleid hanteren wat de betaling van de opleiding voor piloten en cabinepersoneel betreft. In sommige gevallen betalen de luchtvaartmaatschappijen voor deze opleidingen (in het geval van "traditionele" luchtvaartmaatschappijen) en in sommige gevallen moeten sollicitanten deze opleiding zelf bekostigen. In beide scenario's worden deze opleidingen echter aangeboden door de markt en zijn overheidsmaatregelen of financiering van de opleiding door de overheid derhalve onnodig.

(336) De Commissie is daarom van mening dat Duitsland niet heeft aangetoond dat sprake is van marktfalen en concludeert dat de markt in het algemeen in de desbetreffende opleiding voorziet zonder overheidsmaatregelen in de vorm van opleidingssteun.

(337) Hoe dan ook moet, teneinde aan te tonen dat de steun noodzakelijk was en een stimulerend effect had, worden aangetoond dat de door de onderneming in kwestie aangeboden opleiding dankzij de steun qua omvang, kwaliteit, reikwijdte of doelgroep kon worden verbeterd. De Commissie heeft geen enkele informatie ontvangen over het effect van de opleiding op de werkloosheid in de regio of de algemene economische situatie in Rijnland-Palts. Duitsland heeft geen analyse van het nulscenario verstrekt waarin de omvang van de voorgenomen opleidingsactiviteiten met en zonder steun wordt vergeleken. Duitsland kon zelfs niet aantonen dat de personen die de opleiding volgden, hierna ook daadwerkelijk een baan kregen. De Commissie weet derhalve niet of de opleiding voor cabinepersoneel of piloten noodzakelijk was om de werkloosheid te verminderen. Duitsland heeft niet aangetoond in welke mate de opleidingssteun de luchtvaartbranche heeft gestimuleerd om meer personeel in dienst te nemen. De Commissie kan derhalve niet bepalen of de opleidingssteun noodzakelijk was en een stimulerend effect had.

(338) Om evenredig te zijn, moet de steun worden beperkt tot het minimaal noodzakelijke voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel. Aangezien al is vastgesteld dat er geen bewijs is van marktfalen en dat beleidsmaatregelen om opleiding te bevorderen derhalve niet noodzakelijk zijn, en dat de steun niet noodzakelijk was en geen stimulerend effect had, is het niet noodzakelijk te beoordelen of het steunbedrag is beperkt tot het minimum voor de verwezenlijking van het doel. De opleidingssteun is derhalve niet verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU, geïnterpreteerd in het licht van de criteria uit de mededeling.

(339) De opleidingssteun aan Ryanair was derhalve onverenigbare staatssteun.

5.2.2.2. De marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 tussen de deelstaat Rijnland-Palts en Ryanair

(340) De marketingovereenkomsten vormen exploitatiesteun aan Ryanair die de exploitatiekosten voor de uitvoering van vluchten van en naar de luchthaven Frankfurt-Hahn verlaagden die Ryanair normaal zelf zou moeten dragen.

(341) Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie is het aan de lidstaten om zich te beroepen op mogelijke gronden voor verenigbaarheid en om aan te tonen dat aan de voorwaarden voor die verenigbaarheid wordt voldaan ([75]).

(342) Duitsland neemt het standpunt in dat de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 met Ryanair geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en heeft derhalve geen argumenten aangedragen met betrekking tot de verenigbaarheid van deze overeenkomsten met de interne markt.

(343) Er moet worden beoordeeld of de steun verenigbaar was op de datum waarop deze werd toegekend ([76]). Voor de marketingovereenkomst van 2005 was dit op 4 november 2005, dus voorafgaand aan de inwerkingtreding op 9 december 2005 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005. Voor de marketingovereenkomst van 2017 was dit 20 oktober 2017. De richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zijn van toepassing op de marketingovereenkomst van 2017.

(344) Ten aanzien van de marketingovereenkomst van 2005 hanteert de Commissie dezelfde benadering als bij eerdere besluiten waarin zij de verenigbaarheid moest beoordelen van steun die was toegekend vóór de inwerkingtreding van de geldende richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 en de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 ([77]).

(345) Vóór de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 had de Commissie de richtsnoeren luchtvaartsteun van 1994 vastgesteld ([78]). De richtsnoeren luchtvaartsteun van 1994 bevatten echter geen specifieke verenigbaarheidsvoorwaarden voor exploitatiesteun voor de bevordering van luchtverkeer vanaf regionale luchthavens. In overeenstemming met de benadering die zij hanteerde bij eerdere besluiten, moet de Commissie de verenigbaarheid van de steun in kwestie derhalve rechtstreeks op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU beoordelen.

(346) In dit verband moet worden opgemerkt dat de beoordeling van de Commissie ten aanzien van dit soort staatssteun mettertijd verfijnd is, hoewel enkele punten ongewijzigd bleven. Deze elementen vloeien voort uit de algemene beginselen aangaande de verenigbaarheid van steun met de interne markt die zijn vastgesteld in de genoemde bepaling van het VWEU.

(347) Dienovereenkomstig heeft de Commissie in haar beschikking van juni 1999 met betrekking tot de luchthaven van Manchester ([79]) vastgesteld dat een niet-discriminerende en in de tijd beperkte verlening van kortingen op luchthavengelden om nieuwe routes te promoten, verenigbaar is met de regels betreffende staatssteun.

(348) Vervolgens verduidelijkte de Commissie in haar beschikking van februari 2004 met betrekking tot de luchthaven Charleroi ([80]) het volgende: "Exploitatiesteun die bedoeld is om nieuwe luchtvaartlijnen op te zetten of bepaalde frequenties te verhogen, kan een noodzakelijk instrument zijn voor de ontwikkeling van kleine regionale luchthavens. Dergelijke steun kan belangstellende bedrijven over de streep trekken om het risico van

([75]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 28 april 1993, Italië/Commissie, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punt 20.

([76]) Zie overweging 85 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 en overweging 174 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

([77]) Zie bijvoorbeeld Besluit (EU) 2015/1227 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende de steunmaatregel SA.22614 (C 53/07) ten uitvoer gelegd door Frankrijk ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services en Transavia (PB L 201 van 30.7.2015, blz. 109, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1227/oj), overwegingen 452-470; Besluit (EU) 2016/633, overwegingen 511-531.

([78]) Mededeling van de Commissie — Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-Overeenkomst op steunmaatregelen van de Staten in de luchtvaartsector (PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5).

([79]) Zie beschikking van de Commissie van 14 juni 1999 in staatssteunzaak NN 109/98, Verenigd Koninkrijk, Manchester Airport (PB C 65 van 13.3.2004, blz. 5).

([80]) Beschikking 2004/393/EG van de Commissie van 12 februari 2004 betreffende de voordelen die het Waals Gewest en Brussels South Charleroi Airport hebben verleend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair bij haar vestiging in Charleroi (PB L 137 van 30.4.2004, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2004/393/oj) ("Charleroi-beschikking"). Deze beschikking is door het Gerecht van eerste aanleg nietig verklaard in de zaak Ryanair/Commissie, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, maar getuigt van de verdere ontwikkeling van de beoordeling van dergelijke steun door de Commissie.

investeringen in nieuwe routes te nemen. Om deze steun verenigbaar te kunnen verklaren op grond van het bepaalde in artikel 87, lid 3, punt c), van het Verdrag, moet echter worden vastgesteld of de steun noodzakelijk is voor het bereiken van het beoogde doel en daarmee in verhouding staat, en of de steun geen met het gemeenschappelijk belang strijdig effect heeft op het handelsverkeer." De Commissie heeft vervolgens bepaalde voorwaarden vastgesteld om deze exploitatiesteun verenigbaar te kunnen verklaren, namelijk ([81]):

a) de steun moet bijdragen tot de doelstelling van gemeenschappelijk belang om een regionale luchthaven te ontwikkelen door middel van een nettotoename van het verkeer op nieuwe routes ([82]);

b) de steun moet noodzakelijk zijn in de zin dat hij niet mag dienen voor een route die reeds door dezelfde of een andere luchtvaartmaatschappij wordt geëxploiteerd, of voor een soortgelijke route ([83]);

c) de steun moet een stimulerend karakter hebben in de zin dat hij moet bijdragen tot de ontwikkeling van een activiteit die, na een bepaalde periode, rendabel kan worden, wat betekent dat de steun in de tijd wordt beperkt ([84]);

d) de steun moet evenredig zijn, d.w.z. het bedrag moet gekoppeld zijn aan de netto-uitbreiding van het verkeer ([85]);

e) de steunmaatregelen zijn op transparante, niet-discriminerende wijze toegekend en zijn niet gecumuleerd met andere vormen van steun.

(349) In de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 en de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zijn deze voorwaarden voor de verenigbaarheid met de interne markt nauwkeurig gedefinieerd, maar nog steeds geldt dat de exploitatiesteun voor luchtvaartmaatschappijen door de Commissie verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt indien die steun door middel van een duidelijke toename van het aantal passagiers op nieuwe routes tot de ontwikkeling van verhoudingsgewijs kleine luchthavens bijdraagt, indien de steun noodzakelijk is (ofwel niet bestemd is voor een route die al door dezelfde of een andere luchtvaartmaatschappij wordt geëxploiteerd of voor een soortgelijke route), indien de steun van beperkte duur is en de route waarvoor de steun wordt verleend, waarschijnlijk winstgevend zal worden, indien de steun gekoppeld is aan de nettoverhoging van het aantal passagiers en indien de steun op transparante, niet-discriminerende wijze wordt toegekend en niet wordt gecumuleerd met andere vormen van steun ([86]).

(350) Tot besluit is de Commissie van oordeel dat het in deze zaak passend is om de verenigbaarheid van de marketingovereenkomst van 2005 te toetsen aan bovenvermelde algemene beginselen.

(351) De verenigbaarheid van de marketingovereenkomst van 2017 moet worden beoordeeld aan de hand van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, die deze algemene beginselen ook weerspiegelen. In overeenstemming met de overwegingen 138 tot en met 155 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 moet aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang, bv. het vergroten van de mobiliteit van Unieburgers of de bevordering van de regionale ontwikkeling van afgelegen gebieden;

b) noodzaak van overheidsmaatregelen;

c) geschiktheid van staatssteun als beleidsinstrument;

d) aanwezigheid van een stimulerend effect;

e) evenredigheid van het steunbedrag;

f) vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer;

g) de vereisten met betrekking tot transparantie, non-cumulatie van staatssteun en non-discriminatie die voortvloeien uit de overwegingen 133, 159, 161, 162 en 163 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

([81]) In andere recente zaken heeft de Commissie een vergelijkbare beoordeling uitgevoerd. Zie bijvoorbeeld Besluit (EU) 2015/1227, overwegingen 452-470; Besluit (EU) 2016/633, overwegingen 511-531.
([82]) Zie overwegingen 283-297 van de Charleroi-beschikking.
([83]) Zie overwegingen 288-309 van de Charleroi-beschikking.
([84]) Zie overwegingen 311-317 van de Charleroi-beschikking.
([85]) Zie overwegingen 318-325 van de Charleroi-beschikking.
([86]) Zie Besluit (EU) 2015/1227, overweging 457; Besluit (EU) 2016/633, overweging 516.

(352) Duitsland en Ryanair hebben niet aangegeven op welke manier de in het kader van de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 aan Ryanair verstrekte exploitatiesteun zou bijdragen aan een duidelijk afgebakende doelstelling van algemeen belang. De Commissie heeft het argument al weerlegd dat het de bedoeling van de deelstaat zou zijn geweest om het toerisme of de economische ontwikkeling in de regio te bevorderen (overwegingen 266 tot en met 288).

(353) Hoe dan ook hebben Duitsland en Ryanair, zelfs als met de aankoop van marketingdiensten een doelstelling van algemeen belang zou zijn nagestreefd, hetgeen niet het geval was, geen enkel argument aangevoerd om aan te tonen dat de in het kader van de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 verstrekte steun voldoet aan de andere hierboven beschreven vereisten.

(354) Derhalve concludeert de Commissie dat Duitsland en Ryanair niet hebben aangetoond dat overheidsmaatregelen noodzakelijk waren en dat de steun aan Ryanair een geschikte maatregel was om de economische ontwikkeling in de regio te bevorderen. Duitsland en Ryanair hebben ook niet aangetoond dat het steunbedrag evenredig was en dat ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer ermee konden worden voorkomen. Tot slot hebben Duitsland en Ryanair niet aangetoond dat is voldaan aan de vereisten inzake transparantie, non-cumulatie van staatssteun en non-discriminatie uit de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

(355) De in het kader van de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017 verstrekte steun vormt derhalve onrechtmatige en onverenigbare staatssteun.

6. **TERUGVORDERING**

(356) Krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de vaste rechtspraak van de Unierechters is de Commissie bevoegd te beslissen dat de betrokken lidstaat de steunmaatregel moet intrekken of wijzigen wanneer haar van een met de interne markt onverenigbare steunmaatregel blijkt ([87]). De Unierechter heeft verder steeds geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om steun die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, ongedaan te maken, bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen ([88]).

(357) In dit verband hebben de Unierechters geoordeeld dat deze doelstelling is bereikt zodra de begunstigde de onrechtmatig toegekende steun heeft terugbetaald, waardoor hij het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten op de interne markt genoot en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ([89]).

(358) Aansluitend bij de rechtspraak is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 het volgende bepaald: "Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen."

(359) Aangezien de staatssteun aan FFHG ten gevolge van de terugtrekking in 2016 van het perceel "Huisvesting" uit de overeenkomst voor de verkoop van grond van 2014, evenals de opleidingssteun en de steun in het kader van de marketingovereenkomsten van 2005 en van 2017 aan Ryanair zijn betaald in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, en moeten worden beschouwd als onrechtmatige en onverenigbare steun, moeten deze compensaties worden teruggevorderd om de toestand van vóór de steunverlening op de interne markt te herstellen. De terugvordering beslaat de periode vanaf de datum waarop de steun de begunstigden ter beschikking werd gesteld tot de feitelijke terugbetaling ervan. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop de staatssteun aan de begunstigden ter beschikking werd gesteld tot de feitelijke terugbetaling ervan.

(360) Uit hoofde van artikel 17, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 "[verjaren] [d]e bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen […] na een termijn van tien jaar" en, op grond van de eerste zin van lid 2, "[gaat] [d]eze termijn […] in op de dag waarop de onrechtmatige steun als individuele steun of in het kader van een steunregeling aan de begunstigde is verleend".

([87]) Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.
([88]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punt 66.
([89]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.

(361) Met betrekking tot de opleidingssteun aan Ryanair stelde Duitsland dat tussen 2001 en 2003 een bedrag van 1 880 197,11 EUR is toegekend aan HCM. Duitsland verschafte bewijs van ten minste twee betalingen per cheque van 220 427,64 EUR en 639 146,04 EUR aan Ryanair via a und o Gettman. Deze betalingen werden op 17 januari 2003 gedaan vanaf de rekening van HCM. Volgens Duitsland werd de steun volledig uitbetaald voor het einde van 2003. De Commissie gaat er derhalve vanuit dat de steun in 2003 werd toegekend.

(362) In artikel 17, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589 wordt het volgende bepaald: "Door elke maatregel van de Commissie of een op haar verzoek optredende lidstaat ten aanzien van de onrechtmatige steun wordt de verjaring gestuit. Na elke stuiting begint de termijn van voren af aan te lopen. De verjaring wordt geschorst, zolang over het besluit van de Commissie een beroep aanhangig is bij het Hof van Justitie van de Europese Unie."

(363) Een kennisgeving van de Commissie aan een lidstaat dat een klacht is ingediend, is een handeling die de verjaring schorst in de zin van artikel 17, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589.

(364) Het is een feit dat Lufthansa op 4 maart 2011 een formele klacht indiende, die op 18 maart 2011 naar Duitsland werd doorgeleid. Tijdens de beoordeling van deze klacht stelde de Commissie specifieke feitelijke vragen over de opleidingssteun, waarop Duitsland op 14 juni 2011 antwoordde.

(365) Deze handeling uit 2011 heeft de verjaring geschorst in de zin van artikel 17, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589, met als gevolg dat de termijn voor terugvordering van de in 2003 toegekende steun niet is verstreken.

7. **CONCLUSIE**

(366) De Commissie concludeert dat de door de deelstaat Rijnland-Palts aan FFHG verstrekte garantie de-minimissteun vormt en derhalve is vrijgesteld van voorafgaande kennisgeving. De Commissie stelt ook dat de overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 tussen FFHG en Ryanair, en de financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudsloods ten gunste van Ryanair, in overeenstemming zijn met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie en geen staatssteun vormen.

(367) De Commissie concludeert dat Duitsland met de volgende maatregelen artikel 108, lid 3, VWEU heeft geschonden, dat deze maatregelen niet verenigbaar kunnen worden verklaard met de interne markt en dat Duitsland de onverenigbare staatssteun derhalve met rente moet terugvorderen:

a) staatssteun aan FFHG ten gevolge van de terugtrekking in 2016 van het perceel "Huisvesting" uit de overeenkomst voor de verkoop van grond van 2014;

b) opleidingssteun ten gunste van Ryanair;

c) staatssteun aan Ryanair in het kader van de marketingovereenkomsten van 2005 en 2017,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De overeenkomsten voor luchthavendiensten van 2013, 2015 en 2016 tussen FFHG en Ryanair en de financiering van een school voor cabinepersoneel en piloten en een onderhoudsloods ten gunste van Ryanair die door Duitsland zijn uitgevoerd, vormen geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

De door de deelstaat Rijnland-Palts aan FFHG verstrekte garantie die door Duitsland is uitgevoerd, is vrijgesteld van voorafgaande kennisgeving uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU, omdat deze de-minimissteun vormt.

Artikel 2

De volgende maatregelen die Duitsland in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig heeft uitgevoerd ten gunste van FFHG en Ryanair, zijn onverenigbaar met de interne markt:

a) de staatssteun voor een bedrag van 1,25 miljoen EUR die in 2016 aan FFHG werd verleend ten gevolge van de terugtrekking in 2016 van het perceel "Huisvesting" uit de overeenkomst voor de verkoop van grond van 2014;

b) de staatssteun voor bedragen van 220 427,64 EUR, 639 146,04 EUR en 680 627,93 EUR die aan Ryanair is toegekend voor opleidingsfinanciering;

c) de aan Ryanair toegekende staatssteun in het kader van de marketingovereenkomst van 2005 in de jaren 2005-2016 voor een bedrag van 11,2 miljoen EUR (zie tabel 1 voor de jaarlijkse uitsplitsing) en in het kader van de marketingovereenkomst van 2017 voor een bedrag dat de Duitse autoriteiten nog moeten vaststellen (350 000 EUR voor 2017 en tot 1,2 miljoen EUR voor elk daaropvolgend jaar).

Artikel 3

1. Duitsland vordert de in artikel 2 bedoelde steun van de begunstigden terug.

2. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij de begunstigden ter beschikking zijn gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([90]).

Artikel 4

1. De in artikel 2 bedoelde steun wordt onmiddellijk en op doeltreffende wijze teruggevorderd.

2. Duitsland zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving ervan wordt uitgevoerd.

([90]) Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/794/oj).

Artikel 5

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Duitsland de Commissie de volgende inlichtingen:

a) het totale van de begunstigden terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);

b) een gedetailleerde beschrijving van de maatregelen die reeds zijn genomen of die zullen worden genomen om aan dit besluit te voldoen;

c) bescheiden waaruit blijkt dat de begunstigde is gelast de steun terug te betalen.

2. Duitsland houdt de Commissie op de hoogte van de voortgang van de nationale maatregelen genomen ter uitvoering van dit besluit en dit tot de volledige terugvordering van de in artikel 2 bedoelde steun. Het verstrekt onmiddellijk alle informatie die de Commissie wenst te verkrijgen over de maatregelen die reeds zijn genomen of die zullen worden genomen om aan dit besluit te voldoen. Daarnaast verstrekt Duitsland gedetailleerde informatie over de steunbedragen en terugvorderingsrente die reeds door de begunstigden zijn terugbetaald.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

De Commissie kan de uit hoofde van de toepassing van dit besluit teruggevorderde bedragen van de steun en terugvorderingsrente bekendmaken, onverminderd artikel 30 van Verordening (EU) 2015/1589.

Wanneer het besluit vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen 15 werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Wanneer de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek ontvangt, neemt zij aan dat u ermee instemt dat dit besluit in zijn geheel wordt bekendgemaakt. Uw verzoek, waarin de relevante informatie wordt gespecificeerd, moet elektronisch worden toegezonden aan het volgende adres:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
1049 Brussel
BELGIË

Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Gedaan te Brussel, 9 september 2024.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter