DECISÃO (UE) 2024/3021 DA COMISSÃO

de 9 de setembro de 2024

relativa às medidas SA.43260 (2018/C) concedidas pela Alemanha a favor da Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH e da Ryanair DAC

[notificada com o número C(2024) 6468]

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(Apenas faz fé o texto em língua alemã)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentar as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Em 3 de novembro de 2015, a Deutsche Lufthansa AG («Lufthansa» ou «autor da denúncia») apresentou uma denúncia à Comissão, alegando que a Alemanha tinha aplicado determinadas medidas que alegadamente constituem um auxílio estatal através das autoridades regionais do estado alemão da Renânia-Palatinado, em benefício da Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (a seguir «FFHG»), o operador do aeroporto de Frankfurt-Hahn, e da Ryanair DAC («Ryanair») no que diz respeito às suas operações no aeroporto de Frankfurt-Hahn.

(2) Por ofício de 26 de outubro de 2018, a Comissão informou a Alemanha de que tinha decidido dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») relativamente a determinadas medidas ([2]) («decisão de início do procedimento»). A Alemanha apresentou, em 5 de fevereiro de 2019, observações sobre a decisão de início do procedimento.

(3) Através da publicação da decisão de início do procedimento no *Jornal Oficial da União Europeia*, em 13 de setembro de 2019, a Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a medida em causa.

(4) A Comissão recebeu observações das partes interessadas, ou seja, da Lufthansa, em 3 de julho de 2019, da Ryanair, em 25 de outubro de 2019, e da FFHG, em 31 de outubro de 2019.

(5) Por ofícios de 15 de novembro de 2021, 15 de dezembro de 2021 e 28 de março de 2024, a Alemanha transmitiu à Comissão informações complementares. Entre 2019 e 2023, a Lufthansa forneceu informações escritas complementares.

2. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DAS MEDIDAS

2.1. Destinatários das medidas

(6) Os destinatários das medidas são a FFHG e a Ryanair.

([1]) JO C 310 de 13.9.2019, p. 5.
([2]) Decisão da Comissão, de 26 de outubro de 2018, no processo SA.43260 (2015/FC) — Alemanha — Alegado auxílio ao Aeroporto de Frankfurt-Hahn e à Ryanair (JO C 310 de 13.9.2019, p. 5).

2.1.1. *FFHG*

(7) Tal como descrito na decisão de início do procedimento (considerandos 13 e 14), o aeroporto de Frankfurt-Hahn está situado no estado alemão da Renânia-Palatinado, aproximadamente 120 km a oeste da cidade de Frankfurt am Main. Até 1992, era uma base aérea militar dos EUA, que foi posteriormente convertida num aeroporto civil tanto para o transporte de passageiros como para o transporte de mercadorias. O aeroporto de Frankfurt-Hahn é titular de uma licença de exploração que lhe permite operar 24 horas por dia, sete dias por semana.

(8) O aeroporto de Frankfurt-Hahn é operado pela FFHG. A FFHG foi criada em 2001. Inicialmente, a Flughafen Frankfurt/Main GmbH («Fraport») detinha a maioria das ações da FFHG, sendo o estado da Renânia-Palatinado o acionista minoritário. Em janeiro de 2005, o estado de Hesse tornou-se também acionista minoritário.

(9) Entre janeiro de 2005 e 31 de dezembro de 2008, os acionistas da FFHG eram, portanto, a Fraport (participação de 65 %), o estado da Renânia-Palatinado (participação de 17,5 %) e o estado de Hesse (participação de 17,5 %).

(10) Com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2009, o estado da Renânia-Palatinado assumiu o controlo da FFHG, adquirindo a participação de controlo de 65 % à Fraport. Na sequência desta aquisição, os dois restantes acionistas da FFHG eram o estado da Renânia-Palatinado (participação de 82,5 %) e o estado de Hesse (participação de 17,5 %).

(11) Em 1 de março de 2017, o estado da Renânia-Palatinado assinou um acordo de aquisição de ações, encerrado em 9 de agosto de 2017, através do qual vendeu a sua participação de 82,5 % na FFHG à HNA Airport Group GmbH, uma empresa do grupo chinês HNA que opera a nível mundial («grupo HNA»). A restante participação de 17,5 % na FFHG continua a ser detida pelo estado de Hesse.

(12) Em outubro de 2021, a FFHG apresentou um pedido de insolvência.

(13) Tal como explicado na decisão de início do procedimento (considerandos 15 a 17), o tráfego de passageiros a partir do aeroporto de Frankfurt-Hahn é constituído principalmente por voos de baixo custo. No que diz respeito ao transporte de passageiros, a Ryanair é a principal companhia aérea que opera a partir do aeroporto de Frankfurt-Hahn.

(14) Entre 1998 e 2007, o número de passageiros no aeroporto de Frankfurt-Hahn aumentou de cerca de 39 000 passageiros para aproximadamente 4 milhões de passageiros por ano. Entre 2007 e 2019, o tráfego de passageiros diminuiu gradualmente para cerca de 1,5 milhões de passageiros por ano.

(15) Além dos voos de passageiros, os voos de carga são operados de e para o aeroporto de Frankfurt-Hahn. Em 2019, transportaram-se cerca de 171 000 toneladas de carga aérea através do aeroporto de Frankfurt-Hahn. No pico do ano 2011, foram transportadas cerca de 286 000 toneladas.

2.1.2. *Ryanair*

(16) A Ryanair é uma companhia aérea irlandesa de baixo custo fundada em 1984. Em 2019, a Ryanair transportou cerca de 142 milhões de passageiros e serviu mais de 200 aeroportos.

2.2. **Medidas contestadas**

2.2.1. *Medidas relativas à FFHG*

2.2.1.1. Garantia concedida pelo estado da Renânia-Palatinado à FFHG

(17) Segundo a Alemanha, a Haitec AG («Haitec») ([3]), uma empresa de manutenção de aeronaves fundada em 2008, decidiu estabelecer-se no aeroporto de Frankfurt-Hahn para prestar serviços de manutenção de aeronaves numa base mais permanente em 2013 e, em especial, alargar a sua oferta no aeroporto à manutenção de aeronaves de maiores dimensões. Para o efeito, em 20 de dezembro de 2013, a Haitec comprou terrenos à FFHG por cerca de 7,7 milhões de EUR, com o objetivo de construir um maior espaço de manutenção nesse terreno. A construção do átrio foi concluída no outono de 2016, tendo a Haitec investido cerca de 40 milhões de EUR, um montante significativamente superior ao inicialmente previsto.

([3]) Atualmente HAITEC Aircraft Maintenance GmbH.

(18) Na última fase das negociações do contrato de venda de terrenos entre a FFHG e a Haitec, a Haitec solicitou a inclusão no acordo de um direito de retratação, que devia ser coberto por uma garantia do estado da Renânia-Palatinado.

(19) De acordo com este direito de retratação, a Haitec poderia retirar-se do acordo de venda durante um período de cerca de 15 anos (até 31 de dezembro de 2028) se se verificar uma das três circunstâncias seguintes:

a) A FFHG ou os seus sucessores legais perderiam a licença de exploração do aeroporto de Frankfurt-Hahn;

b) A exploração do aeroporto de Frankfurt-Hahn seria totalmente interrompida;

c) A FFHG tornar-se-ia insolvente e a exploração do aeroporto não seria prosseguida por outro operador.

(20) Caso exerça o seu direito de retratação, a Haitec tem de devolver o terreno à FFHG e tem o direito de receber 80 % do preço de compra num montante de 6,2 milhões de EUR. Uma vez que, em qualquer das três circunstâncias que justificam a retratação enumeradas no considerando 19, a FFHG seria muito provavelmente incapaz de reembolsar 6,2 milhões de EUR à Haitec, a Haitec exigiu uma garantia para o pagamento do seu crédito. Por conseguinte, em 20 de fevereiro de 2014, a Haitec recebeu uma garantia (*Bürgschaftserklärung*) do estado da Renânia-Palatinado, na qual o estado se compromete a pagar 6,2 milhões de EUR à Haitec em caso de retratação do contrato de venda de terrenos nas circunstâncias enumeradas no considerando 19.

(21) As autoridades alemãs explicaram que, para a prestação dessa garantia, a FFHG paga um prémio de 2,56 % por ano sobre o montante da garantia de 6,2 milhões de EUR ao estado da Renânia-Palatinado. O prémio de garantia foi estabelecido pela [consultora]. [A consultora] utilizou a ferramenta Moody's RiskCalc e estimou a notação autónoma da FFHG em […] para um ano e […] para cinco anos, com base nas demonstrações financeiras auditadas de 2012 do aeroporto. Nesta base, [a consultora] estimou um intervalo para os prémios de garantia anuais conformes com o mercado entre 1,51 % e 2,56 %. A FFHG e o estado da Renânia-Palatinado assumiram o limite superior do intervalo estimado e acordaram um prémio de garantia de 2,56 % por ano (cerca de 158 000 EUR). O regime de garantia não prevê ajustamentos no prémio de garantia.

2.2.1.2. A «dupla» venda pela FFHG de uma parcela de terreno

(22) Em novembro de 2014, a FFHG recebeu [10-25] milhões de EUR por uma transação imobiliária, através da qual a FFHG vendeu ao estado da Renânia-Palatinado duas parcelas de terreno, a parcela do «campus» e a parcela de «habitação» («contrato de venda de 2014»). A FFHG manteve o direito de retratação do contrato de venda de 2014 no que diz respeito à parcela de «habitação». O contrato de venda de 2014 previa que o preço de venda em caso de exercício do direito de retratação fosse baseado num novo parecer de peritos. No contexto desta transação imobiliária, o estado da Renânia-Palatinado criou 29 novos postos de trabalho na Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB), que foram sobretudo (mas não exclusivamente) ocupados por trabalhadores provenientes da FFHG. Na decisão de início do procedimento, a Comissão concluiu que o contrato de venda de 2014 tinha sido celebrado pelo valor de mercado. Esta conclusão baseou-se num parecer de peritos do Comité de Pareceres de Peritos sobre os Valores Imobiliários para a zona de Osteifel-Hunsrück, encomendado pelo estado da Renânia-Palatinado e complementado por um relatório da Direção da Estrutura e Aprovação Norte («SGD Nord»).

(23) Em 2015, a FFHG deu início a um concurso público para a venda da parcela de terreno «habitação». A ADC Airport Harbour Investment GmbH («ADC») apresentou uma proposta de 1,25 milhões de EUR.

(24) Posteriormente, o estado da Renânia-Palatinado deu início ao processo de privatização do aeroporto de Frankfurt-Hahn. O proponente selecionado, a Shanghai Yiquian Trading Co. Ltd. («SYT»), apresentou uma proposta que incluía as parcelas de terreno «campus» e «habitação». O estado da Renânia-Palatinado utilizou a oferta da ADC como indicador do preço de mercado da parcela de «habitação» e fixou o preço dessa parcela no contrato de privatização com a SYT em 1,25 milhões de EUR. O contrato de privatização com a SYT foi celebrado em 2 de junho de 2016. A fim de permitir ao estado da Renânia-Palatinado transferir para a SYT, no âmbito da privatização, as parcelas de terreno «campus» e «habitação», estava previsto que a FFHG renunciasse ao seu direito de retratação do contrato de venda de 2014 com o estado da Renânia-Palatinado. No entanto, a SYT não pagou, em 10 de junho de 2016, o preço do contrato de privatização, tendo o estado da Renânia-Palatinado exercido o seu direito de rescindir a venda à SYT em 6 de julho de 2016.

(25) Em 6 de junho de 2016, a FFHG exerceu o seu direito de retratação do contrato de venda de 2014. O exercício do direito de retratação foi notariado em 6 de julho de 2016. A FFHG não pagou qualquer compensação à Renânia-Palatinado pelo exercício do direito de retratação relativo à parcela de «habitação». A Alemanha explica que tal se deve ao facto de o parecer de peritos do Comité de Pareceres de Peritos sobre os Valores Imobiliários para a zona de Osteifel-Hunsrück de 2014, complementado por um relatório da SGD Nord, ter concluído, para efeitos do contrato de venda de 2014, que os custos de desgaste dos edifícios na parcela de «habitação» (antigos quartéis do exército) e a subsequente reabilitação do terreno seriam mais caros do que o valor do terreno, depois de realizadas essas obras. O parecer de peritos excluiu a possibilidade de um valor de mercado negativo e, por conseguinte, fixou o valor de mercado da parcela de «habitação» em zero EUR. A FFHG vendeu a parcela de «habitação» por 1,25 milhões de EUR à ADC através de um contrato de 6 de julho de 2016. Este contrato tem três partes, a ADC, a FFHG e o estado da Renânia-Palatinado, uma vez que o contrato incluía não só a venda da parcela de «habitação» pela FFHG à ADC, mas também a venda da parcela do «campus» pelo estado da Renânia-Palatinado à ADC.

(26) Na decisão de início do procedimento, a Comissão levantou dúvidas quanto ao facto de o exercício do direito de retratação relativamente à parcela de «habitação» pela FFHG em relação ao estado da Renânia-Palatinado sem pagar qualquer compensação ter ocorrido ao valor de mercado (ver considerandos 184-189 da decisão de início do procedimento), uma vez que a Alemanha não tinha apresentado uma avaliação do valor do terreno no momento do exercício do direito de retratação, apesar de o contrato de venda de 2014 prever que o preço de venda no caso de exercício do direito de retratação se deveria basear num novo parecer de peritos.

2.2.2. *Medidas relativas à Ryanair*

2.2.2.1. Apoio ao *marketing* a favor da Ryanair

Acordo de *marketing* de 2005

(27) Em 4 de novembro de 2005, o estado da Renânia-Palatinado e a Ryanair celebraram um acordo de *marketing* («acordo de *marketing* de 2005»), que era válido até ao final de 2016. O acordo foi celebrado apenas pelo estado, independentemente da FFHG, que não era parte no acordo de *marketing*. No momento da celebração do acordo de *marketing*, o estado detinha apenas 17,5 % da FFHG, enquanto 65 % das ações eram detidas pela Fraport, que não é controlada pelo estado da Renânia-Palatinado.

(28) Acordou-se que o financiamento concedido pelo estado à Ryanair através do acordo de *marketing* de 2005 seria utilizado para atividades de *marketing* e vendas realizadas pela Ryanair que beneficiariam o *marketing* turístico conjunto do estado da Renânia-Palatinado e da Ryanair (considerando 90 da decisão de início do procedimento). Os pagamentos deviam ser efetuados à Ryanair com base nas faturas correspondentes relativas a atividades promocionais a favor das localizações turísticas do estado da Renânia-Palatinado. Para realizar estas atividades de *marketing*, a Ryanair desenvolveu um «conceito de *marketing*».

(29) Nos termos do acordo de *marketing* de 2005, o estado adquiriu à Ryanair i) ligações no sítio Web da Ryanair às ofertas turísticas no estado da Renânia-Palatinado (artigo 1.º do acordo de *marketing*); ii) duas páginas da revista de bordo da Ryanair (artigo 2.º do acordo de *marketing*); e iii) uma campanha de imprensa em benefício do setor do turismo do estado (artigo 3.º do acordo de *marketing*). No que diz respeito a esta última, o acordo especifica o montante em relação ao qual a Ryanair tem de adquirir espaço publicitário a terceiros para os anos de 2006 a 2010 (de 160 000 EUR em 2006 para [400 000-500 000] EUR em 2009 e 2010).

(30) O acordo de *marketing* de 2005 prevê igualmente que o estado da Renânia-Palatinado efetue pagamentos à Ryanair, que, nos termos do artigo 7.º do acordo, devem ser pelo menos 50 % inferiores aos preços cobrados pela Ryanair a outros clientes de serviços de *marketing* em linha. Além disso, o artigo 9.º do acordo de *marketing* prevê que a Ryanair se compromete a estabelecer um determinado número de aeronaves ([4]) no aeroporto de Frankfurt-Hahn, variando ao longo dos anos abrangidos pelo acordo (tal como especificado no anexo do acordo), uma vez que as

([4]) Estabelecer uma aeronave num aeroporto significa que a aeronave permanece habitualmente nesse aeroporto durante a noite. Tal implica que a aeronave é utilizada para operar vários voos a partir desse aeroporto.

medidas de *marketing* definidas no acordo só são eficazes se forem transportados para a região mais turistas de entrada. Se a Ryanair não estabelecer o número de aeronaves acordado no aeroporto de Frankfurt-Hahn, o estado da Renânia-Palatinado tem o direito de rescindir imediatamente o acordo de *marketing*.

(31) O quadro seguinte apresenta os pagamentos anuais devidos pelo estado à Ryanair ao abrigo do acordo de *marketing* de 2005, bem como o número de aeronaves que a Ryanair se compromete a estabelecer no aeroporto de Frankfurt-Hahn por ano:

Quadro 1

Acordo de *marketing* de 2005 — Pagamentos devidos pelo estado da Renânia-Palatinado e número de aeronaves da Ryanair a estabelecer no aeroporto de Frankfurt-Hahn

Ano	Número de aeronaves a estacionar no aeroporto de Frankfurt-Hahn	Pagamento pelo estado da Renânia-Palatinado à Ryanair (EUR)
2006	8	[0-2 milhões]
2007	10	[0-2 milhões]
2008	12	[0-2 milhões]
2009	14	[0-2 milhões]
2010	16	[0-2 milhões]
2011	17	[0-2 milhões]
2012	18	[0-2 milhões]
2013	18	[0-2 milhões]
2014	18	[0-2 milhões]
2015	18	[0-2 milhões]
2016	18	[0-2 milhões]

(32) Além de uma síntese dos preços cobrados por vários sítios Web para campanhas publicitárias, a Alemanha não apresentou qualquer avaliação *ex ante* pormenorizada do acordo de *marketing* de 2005, realizada pelo estado, que demonstrasse que o acordo estava em conformidade com o mercado.

Acordo de *marketing* de 2017

(33) Em 20 de outubro de 2017, após a venda das suas ações na FFHG ao grupo HNA ([5]), em março de 2017, o estado da Renânia-Palatinado celebrou um novo acordo de *marketing* (designado «acordo de campanha colaborativa», a seguir «acordo de *marketing* de 2017») com a Ryanair. Este acordo entrou em vigor em 1 de outubro de 2017 e foi celebrado por um período máximo de 5 anos. Em função das restrições orçamentais do estado, o estado tinha o direito de rescindir o acordo com efeitos a partir de 31 de dezembro de 2018.

(34) O novo acordo previa pagamentos anuais de *marketing* pelo estado à Ryanair, em princípio, num montante de 1,2 milhões de EUR por ano. Para o período de 1 de outubro a 31 de dezembro de 2017, o pagamento proporcional foi fixado em 350 000 EUR; para 2018, foi previsto um montante adicional máximo de 200 000 EUR (num total de 1,4 milhões de EUR para 2018) se tivesse sido efetuada uma transferência correspondente de fundos não utilizados prevista para 2017, em conformidade com as regras orçamentais aplicáveis do estado.

(35) As partes acordaram em definir anualmente uma campanha de *marketing* pormenorizada e o seu valor. O pagamento anual não excederia 1,2 milhões de EUR.

([5]) O grupo HNA era um conglomerado chinês, ativo principalmente nos setores da aviação e do turismo.

(36) Durante a vigência do contrato, a Ryanair comprometeu-se a transportar pelo menos [100 000-200 000] passageiros por ano para o aeroporto de Frankfurt-Hahn, que permaneceriam pelo menos uma noite no estado da Renânia-Palatinado («turistas aéreos»). Se forem alcançados menos de [100 000-200 000] turistas aéreos, não será devido qualquer pagamento. Se houvesse mais de [100 000-200 000], mas menos de [100 000-200 000] turistas aéreos, apenas […] % dos 1,2 milhões de EUR teriam sido devidos.

(37) Além disso, o plano de campanha de 2018 previa medidas de criação e sensibilização para o destino Renânia-Palatinado através das redes sociais, da base de dados de gestão das relações com os clientes da Ryanair e de sítios Web, bem como de publicidade direcionada. Além disso, foi planeada uma campanha de *marketing* abrangente no valor de [0-1,2 milhões] de EUR, utilizando tanto os canais de comunicação tradicionais como os meios de comunicação digitais altamente direcionados.

(38) A Alemanha alega que o acordo de *marketing* de 2017 foi celebrado após a privatização do aeroporto de Frankfurt-Hahn e que as partes no acordo agiram como operadores numa economia de mercado, respeitando as condições de mercado para a celebração desse acordo de *marketing*. Segundo a Alemanha, a decisão do estado da Renânia-Palatinado de celebrar o acordo de *marketing* com a Ryanair baseou-se num estudo comparativo realizado por um perito independente que permitiu à Ryanair oferecer a melhor relação qualidade/preço no que diz respeito aos serviços de *marketing* que o estado procurava. Além do estudo comparativo, a Alemanha não apresentou qualquer avaliação *ex ante* pormenorizada do acordo de *marketing* realizada pelo estado que demonstre que este cumpria o comportamento comercial e o princípio do operador numa economia de mercado.

2.2.2.2. Contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 entre a FFHG e a Ryanair

(39) A FFHG e a Ryanair celebraram uma série de acordos que regem as condições financeiras em que a Ryanair opera no aeroporto de Frankfurt-Hahn. Na Decisão (UE) 2016/788 da Comissão ([6]) («Decisão Hahn I»), a Comissão concluiu que os acordos de serviços aeroportuários entre a FFHG e a Ryanair de 2002 («acordo de serviços aeroportuários de 2002») e de 2005 («acordo de serviços aeroportuários de 2005») respeitavam o princípio do operador numa economia de mercado e, por conseguinte, não constituíam um auxílio estatal. O acordo de serviços aeroportuários de 2002 foi inicialmente aplicável até 13 de fevereiro de 2017, com uma opção de prorrogação até 13 de fevereiro de 2022, e o acordo de serviços aeroportuários de 2005 foi inicialmente aplicável até 2027.

(40) No entanto, em 27 de março de 2013, foi celebrado entre a FFHG e a Ryanair um Side Letter Agreement («acordo de nota de acompanhamento de 2013» ou «acordo de serviços aeroportuários de 2013») por um período de três anos (de 2013 a 2016). De acordo com os seus próprios termos, o Side Letter Agreement de 2013 «resume e substitui todos os acordos anteriormente celebrados relativos à operação de aeronaves de passageiros de e para o aeroporto de Frankfurt-Hahn». A Alemanha não apresentou uma avaliação do Side Letter Agreement de 2013 à luz do princípio do operador numa economia de mercado. O Side Letter Agreement de 2013 é uma nota de acompanhamento do acordo normalizado de assistência em escala aplicável no aeroporto de Frankfurt-Hahn. Não se desvia da tabela de taxas aeroportuárias, confirmando a sua aplicabilidade. Atualiza as regras de assistência em escala aplicáveis à Ryanair de acordo com a evolução geral do setor da aviação.

(41) Em 8 de março de 2015, através de uma anotação ao acordo de assistência em escala anexo ao Side Letter Agreement de 2013 («anotação de 2015» ou «acordo de serviços aeroportuários de 2015»), o Side Letter Agreement de 2013 foi alterado nos seguintes pontos: a) prorrogação do *Side Letter Agreement* de 2013 até 31 de março de 2017, b) fornecimento à Ryanair de veículos na plataforma de estacionamento/veículo de manutenção e c) disponibilização à Ryanair de escritórios administrativos e de espaço de armazenamento para peças sobresselentes. A Alemanha esclareceu que o apoio ao *marketing* de aproximadamente 100 000 EUR por cada nova rota aberta de/para o aeroporto de Frankfurt-Hahn mencionado no considerando 109 da decisão de início do procedimento já estava incluído no acordo com a Ryanair de 2002. A Alemanha informou a Comissão de que, em todo o caso, não foi concedido qualquer apoio ao *marketing* para uma nova rota durante a aplicação da anotação de 2015.

([6]) Decisão (UE) 2016/788 da Comissão, de 1 de outubro de 2014, relativa ao auxílio estatal SA.32833 (11/C) (ex 11/NN) concedido pela Alemanha relativamente às modalidades de financiamento do aeroporto de Frankfurt Hahn implementadas de 2009 a 2011 (JO L 134 de 24.5.2016, p. 1).

(42) Em 8 e 9 de setembro de 2016, a FFHG e a Ryanair celebraram um novo acordo por um período de cinco anos, aplicável de 1 de abril de 2017 a 31 de março de 2022. Este acordo assume a forma de uma nota de acompanhamento ao *Side Letter Agreement* de 2013 («*Side Letter* n.º 2 de 2016» ou «acordo de serviços aeroportuários de 2016»). A Side Letter n.º 2 de 2016, que serve sobretudo para estabelecer o montante das taxas aeroportuárias aplicável e em que circunstâncias, introduz algumas alterações ao Side Letter Agreement de 2013 e substitui a anotação de 2015.

(43) Segundo a Alemanha, a Side Letter n.º 2 de 2016 apenas altera o Side Letter Agreement de 2013 e a anotação de 2015 relativamente a dois pontos:

a) Aplica-se a taxa aeroportuária de […] EUR por passageiro, nos termos da Side Letter n.º 2 de 2016, desde que a Ryanair transporte pelo menos […] passageiros por ano, ao passo que anteriormente esta se aplicava a partir de […] passageiros por ano;

b) Introduz um novo sistema de apoio ao *marketing*, segundo o qual não seriam aplicadas taxas aeroportuárias a qualquer passageiro acima do número de passageiros que partem do ano anterior.

2.2.2.3. Apoio à formação a favor da Ryanair

(44) O autor da denúncia declara [com base nos relatórios anuais da Hahn Campus Management GmbH («HCM»), uma filial a 100 % da FFHG] que a HCM recebeu um montante de cerca de 1,685 milhões de EUR em auxílios à formação das autoridades do estado da Renânia-Palatinado no período 2001-2002 para formar desempregados ou pessoas em risco de desemprego. Além disso, a HCM encarregou uma sociedade denominada a und o Gettmann Arbeitsmarkt- und Organisationsberatung («a und o Gettmann») de gerir o procedimento administrativo, nomeadamente de recolher as provas de que os pagamentos foram utilizados para executar efetivamente a formação (*Verwendungsnachweise*).

(45) Segundo o autor da denúncia, a Ryanair prestou serviços de formação à HCM no âmbito de um programa de formação para assistentes de voo e pilotos e recebeu remuneração por esses serviços. Neste contexto, o autor da denúncia menciona um montante de 4 milhões de EUR. O autor da denúncia cita igualmente um artigo de imprensa no qual um perito estimou que cerca de 80 a 90 % dos pilotos e assistentes de voo que receberam formação através do programa da HCM acabaram por ser contratados pela Ryanair. O autor da denúncia afirma que era um facto conhecido que os trabalhadores da Ryanair tinham de financiar eles próprios as suas qualificações e que a Ryanair não suportou os custos de formação do seu próprio pessoal (tanto dos pilotos como da tripulação de cabina). O autor da denúncia cita, para o efeito, uma declaração no sítio Web da Ryanair de 2003 relativa à formação da tripulação de cabina.

2.2.2.4. Financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção em benefício da Ryanair

(46) O autor da denúncia declara que a FFHG construiu, em 2010, um centro de formação no valor de 9 milhões de EUR para a Ryanair. Segundo o autor da denúncia, o centro de formação tem até 16 salas de formação e 70 quartos e tem sido utilizado pela Ryanair para a formação de pilotos e membros da tripulação desde agosto de 2010.

(47) Além disso, o autor da denúncia declara que a FFHG construiu, em 2010, uma sala de manutenção para a arrendar à Ryanair, ao passo que o contrato de locação não cobria os custos da FFHG. Segundo o autor da denúncia, a sala de manutenção foi concebida para duas aeronaves Boeing 737-800, o tipo de aeronave utilizada pela Ryanair. Segundo o autor da denúncia, a sala de manutenção foi construída especificamente a pedido da Ryanair. A este respeito, o autor da denúncia remete para artigos de imprensa que mostram que a Ryanair tinha estado em negociações com vários aeroportos relativamente à construção dessas instalações.

(48) O autor da denúncia declara que, a fim de construir esta sala, a FFHG publicou um concurso para um contrato de concessão no valor máximo de 8 milhões de EUR. No entanto, o contrato de concessão eventualmente celebrado pela FFHG com uma empresa de construção para construir a sala de manutenção tinha um volume de 17,46 milhões de EUR. Posteriormente, a empresa de construção arrendou a sala de manutenção à FFHG durante 30 anos. O autor da denúncia afirma que a FFHG adquiriu a propriedade económica da sala de manutenção em 2011 por 12,1 milhões de EUR e, por sua vez, subarrendou-a à Ryanair até 2027, a um preço inferior ao custo total de cerca de 8,3 milhões de EUR.

(49) O autor da denúncia considera que a «concessão» não constituía uma verdadeira concessão, uma vez que a empresa de construção não explorava a sala para cobrir os seus custos de investimento através de taxas pagas por utilizadores terceiros. Em vez disso, a empresa de construção limitou-se a arrendá-la à FFHG por um período de 30 anos, a fim de cobrir os custos de investimento. Por conseguinte, de facto, a FFHG suportou o risco financeiro da construção da sala de manutenção. Além disso, uma vez que a FFHG adquiriu a propriedade económica da sala de manutenção em 2011 por cerca de 12,1 milhões de EUR e a Ryanair só foi obrigada a pagar cerca de 8,3 milhões de EUR em rendas até 2027, a renda não cobria os custos e, por conseguinte, proporcionava uma vantagem à Ryanair.

2.3. **Motivos para dar início ao procedimento**

(50) A decisão de início do procedimento levantou a questão de saber se as seguintes medidas constituem um auxílio estatal e poderiam ser consideradas compatíveis com o mercado interno:

a) No que diz respeito às medidas de auxílio potencial à FFHG:

1) A garantia concedida pelo estado da Renânia-Palatinado à FFHG relativamente à venda de terrenos à empresa de manutenção de aeronaves Haitec; e

2) A «dupla» venda pela FFHG de uma parcela de terreno;

b) No que diz respeito às medidas de auxílio potencial à Ryanair:

1) O auxílio à formação a favor da Ryanair;

2) O financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção;

3) Os acordos de *marketing* de 2005 e 2017 entre o estado da Renânia-Palatinado e a Ryanair; e

4) Os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 entre a FFHG e a Ryanair.

2.3.1. *A garantia concedida pelo estado da Renânia-Palatinado à FFHG relativamente à venda de terrenos à empresa de manutenção de aeronaves Haitec*

(51) A Comissão considerou, a título preliminar, que o prémio de garantia de 2,56 % constitui um auxílio estatal à FFHG, uma vez que não parecia refletir um preço de mercado e, por conseguinte, não parecia estar em conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado («POEM»). A Comissão considerou que era provável que [a consultora] tivesse subestimado o valor de referência do mercado ([7]).

2.3.2. *A «dupla» venda pela FFHG de uma parcela de terreno*

(52) A Comissão considerou, a título preliminar, que as condições nas quais a FFHG exerceu, em 2016, o seu direito de retratação no que diz respeito à parcela de «habitação» não estavam em conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado. O exercício do direito de retratação, sem qualquer compensação ao estado da Renânia-Palatinado, enquanto a parcela de «habitação» foi vendida à ADC por 1,25 milhões de EUR um mês após a retratação, indica, a título preliminar, uma vantagem económica ([8]).

(53) Na ausência de informações adicionais por parte da Alemanha, a Comissão manifestou dúvidas quanto à compatibilidade do auxílio com o mercado interno, em conformidade com os critérios estabelecidos na secção 5.1.2 das Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas de 2014 («Orientações relativas à aviação de 2014») ([9]) ([10]).

2.3.3. *O auxílio à formação a favor da Ryanair*

(54) A Comissão considerou, a título preliminar, que o auxílio à formação constitui um auxílio estatal a favor da Ryanair, incompatível com o mercado interno.

(55) As observações preliminares da Comissão incluíam o seguinte:

a) O facto de terem sido concedidos fundos públicos com o objetivo de combater o desemprego não torna a atividade de formação em causa não económica;

([7]) Decisão de início do procedimento, considerando 158.
([8]) Decisão de início do procedimento, considerandos 186 a 188.
([9]) Comunicação da Comissão — Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas (JO C 99 de 4.4.2014, p. 3).
([10]) Decisão de início do procedimento, considerandos 326 a 330.

b) A HCM parece ser um mero intermediário entre o estado da Renânia-Palatinado e a Ryanair para a canalização de subvenções do Ministério do Trabalho, dos Assuntos Sociais, da Família e da Saúde do estado para a Ryanair;

c) Não é claro se a Ryanair foi remunerada duas vezes pela prestação dos serviços de formação, tal como alegado pelo autor da denúncia, ou seja, uma vez pelos estudantes e outra pelo estado da Renânia-Palatinado — ou se os alegados pagamentos devem ser qualificados como uma compensação pelos custos de formação que a Ryanair teria normalmente suportado, num contexto em que parece ter contratado a maioria das pessoas que seguiram as formações em questão;

d) Na ausência de informações adicionais por parte da Alemanha, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de a medida em questão poder ser considerada um auxílio à formação nos termos do artigo 31.º do Regulamento Geral de Isenção por Categoria («RGIC») ([11]) ([12]).

2.3.4. *O financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção*

(56) A Comissão considerou, a título preliminar, que o financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção constitui um auxílio estatal a favor da Ryanair. A Comissão concluiu, a título preliminar, que o financiamento em questão conferia uma vantagem económica à Ryanair, dado que a análise de rendibilidade apresentada pela Alemanha suscitava várias dúvidas ([13]).

2.3.5. *Os acordos de* marketing *de 2005 e 2017 entre o estado da Renânia-Palatinado e a Ryanair*

(57) A Comissão considerou, a título preliminar, que ambos os acordos de *marketing* constituem um auxílio estatal a favor da Ryanair e são incompatíveis com o mercado interno. A Comissão tinha dúvidas de que os acordos de *marketing* eram compatíveis com o princípio do operador numa economia de mercado. A Comissão tinha dúvidas, em especial, de que o estado da Renânia-Palatinado pudesse retirar desses acordos qualquer elemento de lucro que um hipotético operador privado tomaria em consideração para apreciar a eventual celebração desses acordos ([14]).

(58) Além disso, a Comissão receava que o objetivo principal dos acordos não fosse a aquisição de serviços de *marketing* com vista a promover o território da Renânia-Palatinado, mas sim o apoio financeiro às operações de transporte aéreo da Ryanair de e para Frankfurt-Hahn, a fim de reforçar o tráfego aéreo nesse aeroporto.

2.3.6. *Os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 entre a FFHG e a Ryanair*

(59) A Comissão considerou, a título preliminar, que o estado da Renânia-Palatinado, enquanto acionista maioritário da FFHG, estava envolvido na decisão da FFHG de celebrar acordos e duvidava que um operador numa economia de mercado impulsionado por perspetivas de rendibilidade na mesma situação da FFHG tivesse celebrado o Side Letter Agreement de 2013, a anotação de 2015 e a Side Letter n.º 2 de 2016 ([15]).

(60) No que diz respeito à Side Letter n.º 2 de 2016, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de ter satisfeito o princípio do operador numa economia de mercado, em especial porque os pressupostos em que se baseia o estudo da PwC em que a Alemanha se baseia para demonstrar um comportamento conforme com o mercado por parte do estado se afiguravam demasiado otimistas ([16]).

([11]) Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1).
([12]) Decisão de início do procedimento, considerando 230.
([13]) Decisão de início do procedimento, considerandos 264 a 267.
([14]) Decisão de início do procedimento, considerandos 233 a 252.
([15]) Decisão de início do procedimento, considerandos 277 a 291.
([16]) Decisão de início do procedimento, considerandos 287 a 290.

3. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

3.1. Observações do autor da denúncia

3.1.1. *Relativamente às medidas relativas à FFHG*

3.1.1.1. Garantia concedida pelo estado da Renânia-Palatinado à FFHG

(61) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a Lufthansa alega que a Comissão considerou erradamente que se aplica o princípio do operador numa economia de mercado.

(62) Em primeiro lugar, a Lufthansa alega que o estado não agiu como um investidor privado, uma vez que nenhum operador privado emitiria tal garantia na situação específica. A garantia de pagamento seria acionada se a operação do aeroporto fosse interrompida antes de 2024. A Lufthansa salienta este risco, uma vez que a Ryanair não estava sujeita a qualquer obrigação contratual de operar no aeroporto de Frankfurt-Hahn e podia abandonar o aeroporto de noite. Em 2008, a Ryanair já tinha ameaçado abandonar o aeroporto.

(63) Em alternativa, a Lufthansa alega que, mesmo que fosse aplicado o POEM, o prémio da FFHG era demasiado baixo e, por conseguinte, foi conferida uma vantagem à FFHG.

(64) A Lufthansa contesta a abordagem seguida pela Alemanha e pela Comissão na decisão de início do procedimento para avaliar o nível do prémio. Em especial, a Lufthansa contesta a conclusão da Comissão de que a taxa mínima conforme com o mercado seria de 3,10 %. Esta consideração baseava-se no tratamento da FFHG como «mutuário», ao passo que, no caso em apreço, a garantia cobriria o pagamento de uma sanção pecuniária à Haitec e não o reembolso de um empréstimo. Por conseguinte, a Comunicação da Comissão sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de atualização («Comunicação sobre as taxas de referência») ([17]) tem de ser utilizada como um indicador de substituição. O prémio mínimo ascenderia então a 7,98 %.

3.1.1.2. A «dupla» venda pela FFHG de uma parcela de terreno

(65) A Lufthansa alega que os pareceres de peritos citados na decisão de início do procedimento relativamente à venda de terrenos foram elaborados por entidades públicas. A Lufthansa considera que estas não são peritos independentes. No entanto, esta observação diz respeito ao preço de venda inicial no contrato de venda de 2014 e não diz respeito às dúvidas suscitadas sobre o exercício pela FFHG do seu direito de retratação da venda da parcela de terreno de «habitação» no contexto da sua venda à ADC um mês mais tarde. A Lufthansa concorda com estas dúvidas e alega que esta conferiu uma vantagem à FFHG.

3.1.2. *Relativamente às medidas relativas à Ryanair*

3.1.2.1. Os acordos de *marketing* de 2005 e 2017 entre o estado da Renânia-Palatinado e a Ryanair

(66) O autor da denúncia alega que é invulgar que uma autoridade pública celebre tal acordo. O único precedente dizia respeito ao aeroporto de Zweibrücken, onde o auxílio foi, de facto, considerado ilegal e incompatível.

(67) O autor da denúncia observa que o acordo de *marketing* apenas diz respeito ao aeroporto de Frankfurt-Hahn e não a todo o estado da Renânia-Palatinado.

(68) Segundo a Lufthansa, importa ainda salientar que, pelo menos em 2008, o estado da Renânia-Palatinado pagou duas vezes à Ryanair por ligações de Internet: uma vez ao abrigo do acordo de Zweibrücken e uma vez ao abrigo do acordo de *marketing* de 2005 em apreciação no presente caso.

(69) O autor da denúncia contesta igualmente que a Ryanair tenha realizado efetivamente uma campanha de imprensa em benefício do setor do turismo do estado. A estratégia para o turismo em 2015, que visava os visitantes estrangeiros, não deve ser tida em conta na avaliação do acordo de *marketing* de 2005.

([17]) Comunicação da Comissão sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de atualização (JO C 14 de 19.1.2008, p. 6).

(70) Além disso, o autor da denúncia contesta que o número de aeronaves acordado para estacionamento no aeroporto de Frankfurt-Hahn tenha sido alcançado e alega que o estado da Renânia-Palatinado não rescindiu o acordo apesar desta alegada violação do acordo.

(71) Além disso, o autor da denúncia sugere que 30 % a 50 % do orçamento de *marketing* do estado da Renânia-Palatinado foi gasto na Ryanair. Tal escolha é uma discriminação a favor da Ryanair, especialmente tendo em conta que a Ryanair também recebeu apoio ao *marketing* ao abrigo dos contratos de serviços aeroportuários de 2005, 2015 e 2016, bem como apoio ao *marketing* de outros aeroportos.

3.1.2.2. Os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 entre a FFHG e a Ryanair

(72) O autor da denúncia considera que os acordos de serviços aeroportuários são imputáveis ao Estado, uma vez que o estado da Renânia-Palatinado, na sua qualidade de acionista maioritário da FFHG e membro do conselho de supervisão, estava provavelmente envolvido na assinatura dos acordos.

(73) Além disso, um investidor privado numa situação semelhante teria tido em consideração o principal resultado económico do acordo, ou seja, o défice significativo, e ter-se-ia abstido de renovar o mesmo acordo. Em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-300/16 ([18]), tem de ser tida em conta qualquer informação suscetível de influenciar de forma não despicienda o processo decisório do investidor.

(74) A Lufthansa alega ainda que a FFHG tomou conhecimento do parecer de peritos de 2012 da AT Kearney, que avaliou a rendibilidade da FFHG, ou a falta da mesma. Com base na recomendação desse parecer de peritos, a FFHG contactou a Ryanair no início de 2013 e solicitou um aumento das taxas. No entanto, a Ryanair só concordou com algumas alterações formais. Assim, a FFHG não deveria ter celebrado o contrato de serviços aeroportuários de 2013 e 2015 se tivesse agido como investidor privado.

(75) No que diz respeito ao acordo de serviços aeroportuários de 2016, a situação específica do investidor para a FFHG era ligeiramente diferente dos acordos de 2013 e 2015. A Lufthansa alega que o contrato de serviços aeroportuários de 2016 não teria sido celebrado por um investidor que atuasse razoavelmente na situação específica da FFHG, uma vez que foi celebrado sob pressão da Ryanair para com um potencial novo proprietário do aeroporto no âmbito de um processo de privatização em curso (quarto) e em condições ainda mais vantajosas do que as do contrato de serviços aeroportuários de 2005, que não tinham sido suficientes para impedir a FFHG, considerada no seu conjunto, de gerar perdas significativas ao longo dos anos.

(76) Além disso, não existem parâmetros económicos previsíveis ou mesmo calculáveis para aplicar o critério do investidor privado, principalmente porque a Ryanair não se comprometeu a qualquer volume de atividade específico no aeroporto de Frankfurt-Hahn.

(77) A Lufthansa observa igualmente que as citações das sessões parlamentares locais, que transmitem informações aos membros do conselho de supervisão da FFHG, provam que os principais parâmetros do acordo já tinham sido acordados em 28 de julho de 2016 pela direção da FFHG sob pressão da Ryanair. No entanto, o estudo de viabilidade da PwC data de setembro de 2016. Por conseguinte, a Lufthansa considera que tal confirma as dúvidas expressas pela Comissão na decisão de início do procedimento de que o estudo não tinha sido realizado antes da celebração do acordo de serviços aeroportuários de 2016. Em vez disso, o objetivo do estudo era evitar que a FFHG apresentasse processos de insolvência no âmbito do processo de privatização.

(78) Por último, a Lufthansa alega que o montante total do auxílio ao abrigo dos contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 ascende a, pelo menos, 70 milhões de EUR.

3.1.2.3. O apoio à formação a favor da Ryanair

(79) A Lufthansa considera que a Ryanair é a beneficiária do alegado auxílio à formação, uma vez que o estado transferiu os pagamentos para a HCM com o objetivo de os passar para a Ryanair.

([18]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de setembro de 2017, Comissão Europeia/Frucona Košice a.s., C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, n.º 60.

(80) O autor da denúncia associa o alegado auxílio à formação ao acordo de *marketing* de 2001 entre a FFHG e a Ryanair, alegando que estão estreitamente ligados em termos de tempo.

(81) O autor da denúncia contesta a afirmação da Alemanha de que o alegado auxílio à formação não diz respeito a uma atividade económica. A Lufthansa contesta que o apoio à formação se destinasse a apoiar a qualificação de desempregados ou de pessoas em risco de desemprego e que, por conseguinte, as atividades diziam respeito à política do mercado de trabalho, como alega a Alemanha.

(82) O autor da denúncia alega igualmente que a Ryanair não suportou os custos de formação do seu pessoal.

(83) O autor da denúncia utiliza várias fontes para determinar o montante do alegado auxílio à formação, em especial os relatórios anuais da HCM. Alega que os fundos estatais pagos para a formação dos pilotos e da tripulação de cabina da Ryanair ascenderam a cerca de 2,9 milhões de EUR e foram, por conseguinte, significativamente mais elevados do que o previsto na decisão de início do procedimento. Com base nos relatórios anuais da HCM relativos a 2001 e 2002, torna-se claro que a HCM recebeu, pelo menos, 2 675 555,20 EUR do estado da Renânia-Palatinado, que, segundo o autor da denúncia, transmitiu então à Ryanair. O autor da denúncia alega que uma parte do auxílio foi paga diretamente à Ryanair por formações que a própria Ryanair alegadamente realizou junto do seu pessoal. Outra parte foi utilizada para a formação do pessoal de voo, que foi posteriormente contratado pela Ryanair.

(84) Além disso, o autor da denúncia alega que o alegado auxílio à formação é incompatível com o mercado interno. Considera que as condições de isenção do alegado auxílio à formação ao abrigo do artigo 31.º do RGIC não estão preenchidas e critica, a este respeito, em primeiro lugar, a falta de transparência do auxílio, em segundo lugar, o facto de o limiar de notificação ter sido excedido e, em terceiro lugar, o facto de a condição estabelecida no artigo 31.º, n.º 2, do RGIC não estar preenchida, uma vez que o conteúdo da formação alegadamente apoiado equivale a normas de formação obrigatórias.

(85) Por último, o autor da denúncia contesta a objeção da Alemanha no que diz respeito ao período de conservação dos documentos comerciais ao abrigo da legislação alemã (10 anos). O autor da denúncia forneceu à Comissão informações pormenorizadas sobre o alegado auxílio à formação numa denúncia apresentada em 2011. A Decisão Hahn I refere explicitamente, nos seus considerandos 2 e 3, que a Comissão transmitiu esta denúncia à Alemanha em 18 de março de 2011. Por conseguinte, a Alemanha tomou conhecimento desta questão nove anos após o pagamento dos fundos em 2002, pelo que cabia à direção da HCM conservar e armazenar os documentos pertinentes. O autor da denúncia acrescenta que, nesse caso, deve considerar-se que a Alemanha tinha os documentos disponíveis, mas não os apresentou à Comissão mediante pedido. Por conseguinte, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho ([19]), uma decisão deve ser tomada com base nas informações disponíveis.

3.1.2.4. O financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção.

(86) As observações do autor da denúncia sobre as circunstâncias em que ocorreu a construção da sala de manutenção e da escola de tripulantes e pilotos dizem respeito às suas observações de 4 de março de 2011 e 9 de junho de 2016. O autor da denúncia observa, em especial, que houve relatos de imprensa segundo os quais o investimento da FFHG nas instalações de formação da tripulação e do pessoal ascendeu a 9 milhões de EUR. Além disso, o autor da denúncia remete para vários indicadores, incluindo ligações orgânicas ao conselho de supervisão da FFHG na altura, que demonstram a imputabilidade dos respetivos acordos ao Estado.

(87) O autor da denúncia declara ainda que existiam acordos adicionais relativos às instalações de formação de pilotos e tripulantes que foram construídas para a Ryanair.

3.2. **Observações da Ryanair**

3.2.1. *No que se refere ao auxílio à formação a favor da Ryanair*

(88) A Ryanair invoca o prazo de prescrição para a recuperação nos termos do artigo 17.º do Regulamento (UE) 2015/1589 e alega que este expirou desde o último pagamento do auxílio em 2003.

([19]) Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

(89) Além disso, a Ryanair salienta que o prazo de prescrição na Irlanda é de seis anos e que, por conseguinte, a Ryanair não conserva necessariamente registos dos acordos além dessa duração. Por conseguinte, a Ryanair não pode basear-se em quaisquer informações sobre esta alegada medida de auxílio para se defender ou para provar a ausência de auxílio ou a sua compatibilidade. Qualquer investigação sobre esta questão constituiria, por conseguinte, uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma boa administração da Ryanair. Por último, a Ryanair alega que não foi o destinatário do apoio estatal, mas que a consultora a und o Gettmann encomendada pela HCM era a beneficiária do auxílio. Existe uma contradição entre a conclusão da Comissão de que a HCM atuou como um «mero intermediário» entre o estado da Renânia-Palatinado e a Ryanair e o facto de a HCM ter financiado 50 % da formação com fundos próprios.

3.2.2. *O financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção.*

(90) Nos termos da decisão de início do procedimento, a Alemanha apresentou uma análise da rendibilidade dos acordos em causa para provar a sua conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado, que consiste no cálculo de um valor atual líquido agregado dos fluxos de caixa atribuíveis aos acordos. A Comissão criticou vários pontos desta análise. A Comissão negou o acesso da Ryanair ao processo. Por conseguinte, a Ryanair não está em condições de apresentar observações sobre as questões levantadas pela Comissão contra a análise de rendibilidade apresentada pela Alemanha.

3.2.3. *Os acordos de* marketing *de 2005 e 2017 celebrados entre o estado da Renânia-Palatinado e a Ryanair*

(91) Em primeiro lugar, a Ryanair alega que existia uma necessidade real de serviços de *marketing*. O aeroporto de Frankfurt-Hahn e a região circundante dependem das receitas geradas pelo turismo. Tornou-se bastante comum que as autoridades regionais realizem uma parte da sua promoção da marca em sítios Web e noutros meios de comunicação oferecidos pelas companhias aéreas. O facto de mesmo grandes cidades, como Roma e Paris, terem de investir separadamente na publicidade internacional demonstra a necessidade ainda maior de as cidades e regiões menos conhecidas investirem no *marketing* da sua própria imagem e marca.

(92) Em segundo lugar, os serviços de *marketing* prestados pela Ryanair satisfazem as necessidades de *marketing* dos seus compradores. O objetivo do estado não era publicitar as ligações aéreas da Ryanair para Londres-Stansted, Edimburgo, Newquay e Roma, mas sim promover claramente a região em torno do aeroporto de Frankfurt-Hahn na Internet. Segundo a Ryanair, a publicidade no seu sítio Web e o *marketing* em revistas de bordo permitem melhorar o direcionamento de um público cativo. O mercado das companhias aéreas de baixo custo caracteriza-se pela existência de uma população considerável de passageiros indecisos que navegam no sítio Web das companhias aéreas para sugestões de destinos. Em especial, os passageiros que procuram ofertas de última hora têm apenas uma ideia geral do seu tipo de destino (por exemplo, um destino com sol, uma cidade histórica, etc.) e finalizam a sua escolha com base nos conteúdos de *marketing* que lhes são dados a conhecer. O sítio Web da Ryanair e os seus outros meios de promoção destacam-se facilmente em termos de valor para o anunciante e não são certamente «comparáveis», a este respeito, ao de qualquer outra transportadora aérea — e muito menos o sítio oficial de turismo de um governo local, que raramente é visitado por estrangeiros. A Ryanair refere, em especial, a singularidade e a atratividade do seu sítio Web.

(93) Em terceiro lugar, a referência às rotas nos acordos de 2005 e 2017 não visava promover a Ryanair, mas sim o estado que necessita dos compromissos da Ryanair relativamente a um certo número de voos e passageiros, uma vez que a eficiência e a eficácia da publicidade para a região dependem da sua visibilidade, o que, por sua vez, depende do número de potenciais turistas que visitam o sítio Web da Ryanair e do número de passageiros nas aeronaves da Ryanair expostos a *marketing* de bordo. De acordo com a Ryanair, os compromissos em termos de número de voos e de passageiros constituem a melhor garantia de que o *marketing* pela Ryanair em nome do estado beneficia de uma visibilidade adequada. Além disso, é desejável que o estado aumente a proporção de passageiros que chegam. Do ponto de vista das autoridades regionais, como o estado, os passageiros que cheguem aos aeroportos e depois prossigam viagem a partir desses mesmos aeroportos são muito mais suscetíveis de gerar rendimento não aeronáutico para a região do que os passageiros locais que utilizem os aeroportos para viajar para outros destinos. Os passageiros estrangeiros são muito mais suscetíveis de gastar dinheiro na região em hotéis, restaurantes, recordações, produtos e serviços locais, aluguer de automóveis, etc., sendo as atrações regionais naturalmente mais interessantes para os passageiros que chegam.

(94) A título subsidiário, a Ryanair alega que o estado pode ter prosseguido objetivos económicos através dos acordos de *marketing*. Mesmo um acionista com uma participação de 17,5 % pode prosseguir objetivos económicos. Mesmo um interesse sem controlo, como o interesse do estado na FFHG antes de 2009, pode justificar uma análise conjunta com os acordos de serviços aeroportuários do ponto de vista jurídico. A Fraport e o estado de Hesse, os outros dois acionistas da FFHG, eram também uma empresa pública e uma entidade estatal, respetivamente. Por outras palavras, mesmo antes de o estado da Renânia-Palatinado ter adquirido uma participação de 82,5 % na FFHG em 1 de janeiro de 2009, tanto o signatário do acordo de *marketing* de 2005 como os proprietários da FFHG representavam, em última instância, o Estado. Por conseguinte, a conclusão de que o signatário do acordo e a FFHG não podem ser considerados uma entidade económica única não é imperativa. No mínimo, a Comissão deve estabelecer uma distinção entre o período entre 4 de novembro de 2005 (ou seja, a assinatura do acordo de *marketing* de 2005) e 31 de dezembro de 2008, em que o estado detinha 17,5 % da FFHG, e entre 1 de janeiro de 2009 e 2 de agosto de 2017, em que detinha 82,5 % da FFHG.

(95) Além disso, a prossecução de um interesse geral pelo estado não exclui a prossecução simultânea de interesses comerciais. O estado pode ter agido como proprietário de uma «carteira de marcas».

(96) Além disso, o preço dos serviços de *marketing* correspondia ao seu valor de mercado. O preço dos serviços de *marketing* nos meios de comunicação social da Ryanair refletiu a popularidade excecional do sítio Web da Ryanair. Segundo a Ryanair, a prática da Comissão, em especial nos processos de *Marselha* e *Bratislava* ([20]), corrobora este pressuposto. Neste último caso, a Comissão declarou que, mesmo que um aeroporto não pague por serviços de *marketing* adicional no sítio Web da Ryanair, mas seja apenas mencionado nesse sítio como um dos destinos, não se pode excluir que tal lhe proporcione algum valor acrescentado.

(97) Por último, a Ryanair alega que não beneficiou de uma vantagem. A Ryanair alega que o seu *marketing* para os seus próprios serviços é diferente em termos de conteúdo e é sensível ao fator tempo. Os serviços de *marketing* da Ryanair são adquiridos por compradores públicos e privados. Não existe qualquer regra segundo a qual os serviços de *marketing* adquiridos por um cliente não devem beneficiar outros.

3.2.4. *Os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 celebrados entre a FFHG e a Ryanair*

(98) Segundo a Ryanair, a decisão de início do procedimento não apresenta uma análise comparativa e aplica apenas uma análise de rendibilidade aos contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016, sem apresentar qualquer motivo para a exclusão da análise comparativa. A Comissão deve comparar os acordos da Ryanair com aeroportos públicos que alegadamente envolvem auxílios estatais com os acordos que celebrou com aeroportos privados e público-privados. Como ponto de partida, a Comissão deve basear-se numa abordagem comparativa e utilizar uma solução baseada nos custos apenas na ausência de qualquer parâmetro de referência disponível, conforme com a jurisprudência da UE. À luz do acórdão *Chronopost* ([21]) e da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal ([22]), só nos casos em que um investidor privado de referência não esteja disponível é que o critério pode passar de um critério de comparação baseado no mercado para um critério de rendibilidade baseado nos custos/nas receitas. Por conseguinte, a Comissão deve basear-se num critério de rendibilidade (baseado nos custos e nas receitas) apenas de forma subsidiária.

(99) No que diz respeito aos contratos de serviços aeroportuários de 2013 e 2015, a Comissão cometeu um erro de direito ao concluir que uma alegada diminuição da rendibilidade (o que não era o caso), e não uma falta de rendibilidade, é suficiente para concluir a existência de um auxílio. A abordagem da Comissão parte do princípio de que um operador numa economia de mercado nunca aceitaria uma diminuição dos lucros em resultado de uma renegociação de acordos por qualquer motivo. Se esta abordagem fosse confirmada, o critério do operador numa economia de mercado tornar-se-ia um requisito de lucros constantes ou crescentes. Tal ignoraria circunstâncias frequentes em que um operador comercial pode aceitar lucros mais baixos. Por exemplo, o efeito líquido de uma

([20]) Decisão (UE) 2016/1698 da Comissão, de 20 de fevereiro de 2014, no processo SA.22932 (11/C) (ex NN 37/07), relativa às medidas concedidas pela França ao aeroporto de Marselha-Provença e às companhias aéreas que utilizam esse aeroporto (JO L 260 de 27.9.2016, p. 1); Decisão 201/60/UE da Comissão, de 27 de janeiro de 2010, no processo C 12/08 (ex NN 74/07) — Eslováquia — Acordo entre o Aeroporto de Bratislava e a Ryanair (JO L 27 de 1.2.2011, p. 24), considerando 114.

([21]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de julho de 2003, Chronopost/UFEX, processos apensos C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P, ECLI:EU:C:2003:388, n.os 38 a 40.

([22]) Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO C 262 de 19.7.2016, p. 1), considerandos 225 a 228.

redução dos preços introduzida em consequência da entrada de um concorrente no mercado pode ser uma diminuição dos lucros, mas o operador pode, não obstante, ter apresentado um comportamento de maximização dos lucros. Neste caso, por exemplo, tendo em conta as alterações das condições de negociação, poderia ter feito sentido que a FFHG autorizasse uma diminuição da rendibilidade, a fim de corresponder aos esforços envidados pela Ryanair para salvar a exploração de rotas com um desempenho insuficiente. Por exemplo, em 2010, foi introduzida na Alemanha uma taxa de 8 EUR para os passageiros aéreos e, em 2014, foi introduzida na Alemanha uma taxa de segurança de 3,36 EUR (mais tarde aumentada para 4,4 EUR). De cada vez, as partes parecem ter aguardado por um ano ou dois anos para determinar se a medida seria mantida ou retirada face ao seu impacto negativo no tráfego antes de ponderarem ajustamentos.

(100) Segundo a Ryanair, ao centrar-se estritamente na Side Letter de 2013 e na anotação de 2015 e ao ignorar o quadro mais amplo do ajustamento do acordo de serviços aeroportuários de 2005, a Comissão ignoraria o princípio segundo o qual «[é] […] necessário, ao aplicar o critério do investidor privado, considerar a transação comercial no seu conjunto …» ([23]).

(101) Além disso, um relatório de dezembro de 2013 da empresa de consultoria Oxera encomendado pela Ryanair mostra que o contrato de serviços aeroportuários de 2013 e o contrato de serviços aeroportuários de 2015 eram rentáveis para o aeroporto, tanto numa base autónoma como se o aeroporto pudesse ter continuado ou renovado um contrato de serviços aeroportuários anterior. Tal fornece provas sólidas de que ambos os contratos estão em conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado.

(102) No que diz respeito ao contrato de serviços aeroportuários de 2016, a Ryanair alega que foi rentável numa perspetiva *ex ante*, tal como demonstrado pelo relatório da Oxera.

(103) Além disso, a Ryanair contesta que o contrato de serviços aeroportuários de 2016 seja imputável ao Estado e envolva recursos estatais. O contrato foi assinado em 9 de setembro de 2016, numa altura em que o estado tinha acabado de emergir de uma recente venda falhada da FFHG e estava ativamente envolvido na venda da FFHG a outro comprador, pouco tempo (cinco meses) antes de o estado ter assinado um acordo de aquisição de ações com a HNA Airport Group GmbH em 1 de março de 2017. Considerando que a preparação de um acordo de aquisição de ações demora alguns meses, é previsível que, quando o contrato de serviços aeroportuários de 2016 foi assinado, o estado já soubesse que a FFHG seria vendida à HNA Airport Group GmbH e que o estado não teria de executar o contrato de serviços aeroportuários de 2016. Por conseguinte, o contrato de serviços aeroportuários de 2016 foi assinado pelo estado, mas em nome da HNA Airport Group GmbH. Uma vez que a HNA Airport Group GmbH não é uma entidade estatal, os seus recursos financeiros não são recursos estatais e o contrato também não foi imputável ao Estado.

3.3. **Observações da FFHG**

3.3.1. *Os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 entre a FFHG e a Ryanair*

(104) A FFHG remete para o relatório da Oxera apresentado pela Ryanair e reitera que os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 estão em conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado.

(105) A FFHG contesta as dúvidas levantadas pela Comissão quanto ao calendário e aos pressupostos do estudo da PwC de 2016. Quanto ao calendário, a FFHG explica que as previsões da PwC foram disponibilizadas à FFHG sob a forma de projeto antes da sua versão final e, por conseguinte, foram tidas em conta antes da celebração do contrato de serviços aeroportuários de 2016. O regime de incentivos previsto no contrato (denominado «regime de crescimento») foi concebido de modo que a Ryanair não receba um desconto sobre a taxa por passageiro se o número de passageiros diminuir ou permanecer igual em comparação com o ano anterior. Por conseguinte, poderia presumir-se *ex ante* que o tráfego de passageiros da Ryanair aumentaria durante o período de vigência do contrato de serviços aeroportuários de 2016. O plano de negócios da FFHG para 2017 previa igualmente um aumento do número total de passageiros de [5-10] % entre 2016 e 2017. Além disso, as preocupações da Comissão quanto à falta de avaliação dos riscos

([23]) Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de dezembro de 2008, Ryanair/Comissão, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, n.º 59.

pelo estudo da PwC foram abordadas no relatório da Oxera. O mesmo se aplica às preocupações da Comissão quanto ao risco de a Ryanair poder ter cessado imediatamente todas as atividades no aeroporto de Frankfurt-Hahn a partir de 2016. O cálculo do estudo da Oxera baseia-se numa taxa de crescimento anual de [3,5-4,0] %; tal corresponde ao desempenho do setor na altura. Se a Ryanair pudesse ter beneficiado do regime de incentivos, o valor do contrato de serviços aeroportuários de 2016 teria aumentado de [20-25] milhões de EUR (no cenário de base) para [25-30] milhões de EUR.

3.3.2. *O financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção.*

(106) A FFHG alega que o financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção está em conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado. A FFHG contesta as dúvidas da Comissão sobre os pontos metodológicos da análise de rendibilidade apresentada na decisão de início do procedimento.

(107) Em primeiro lugar, o montante da depreciação já foi excluído dos fluxos de caixa calculados pela Alemanha.

(108) Em segundo lugar, o custo do investimento inicial de cerca de [100 000-200 000] EUR já foi tido em conta e, mesmo que não tivessem sido tidos em conta (o que não era o caso), a sua adição conduziria ainda assim a um valor atual líquido («VAL») positivo.

(109) Em terceiro lugar, a FFHG explica que as entradas de caixa anuais questionadas na decisão de início do procedimento diziam respeito, de facto, a custos de cobrança anuais e/ou custos acessórios fixos que representam saídas de caixa e foram devidamente calculados na análise da rendibilidade, ou a juros, cuja exclusão da análise da rendibilidade teria um impacto positivo no VAL.

(110) Em quarto lugar, a taxa de desconto de [4,0-4,5] % que a decisão de início do procedimento (considerando 266) questiona como demasiado baixa era, de facto, bastante conservadora. Mesmo partindo do princípio de que uma taxa de desconto alternativa de [5-10] % poderia ter sido adequada, esta taxa de desconto mais elevada teria tido um impacto positivo, e não negativo, no VAL devido ao perfil de fluxo de caixa destes contratos, uma vez que o pagamento da renda especial da Ryanair para 2010 representava um fluxo de caixa significativo de [0-5] milhões de EUR e cada um dos 14 anos seguintes resultaria numa saída de caixa muito reduzida. Por conseguinte, a FFHG conclui que o aumento da taxa de desconto continuaria a conduzir à conclusão de que os contratos estavam em conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado.

4. **OBSERVAÇÕES DA ALEMANHA**

4.1. **Relativamente às medidas relativas à FFHG**

4.1.1. *Garantia concedida pelo estado da Renânia-Palatinado à FFHG*

(111) A Alemanha nega a existência de uma vantagem económica e remete, em alternativa, para o Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão ([24]).

(112) No que diz respeito à vantagem económica, a Alemanha reitera que estavam preenchidas as condições cumulativas da Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias ([25]) («Comunicação relativa às garantias»). Com efeito, a Alemanha alega que a) o mutuário não se encontrava em dificuldades financeiras no momento da celebração do contrato, b) o âmbito da garantia podia ser determinado no momento da sua emissão e c) não cobria mais de 80 % da obrigação. Segundo a Alemanha, as duas primeiras condições não foram contestadas pela Comissão na decisão de início do procedimento. A única dúvida manifestada pela Comissão na decisão de início do procedimento parece dizer respeito à última das condições cumulativas acima referidas, nomeadamente que a FFHG pagou um preço de mercado pela garantia. A este respeito, a Alemanha alega que o preço é um preço de mercado.

([24]) Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* (JO L 352 de 24.12.2013, p. 1).

([25]) Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias (JO C 155 de 20.6.2008, p. 10).

(113) Em primeiro lugar, a Alemanha alega que o estado não dispõe da competência especializada necessária para calcular o prémio de garantia conforme com o mercado e podia razoavelmente esperar que os resultados da [consultora] fossem exatos. A Alemanha alega que, na prática, não se podia esperar que o estado, também em termos de custos, questionasse o relatório [da consultora] sem qualquer indício de dúvida quanto à sua exatidão e ao facto de poder conduzir a uma vantagem para a FFHG, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. A Alemanha alega que não é necessário determinar se o cálculo da Comissão está ou não correto, uma vez que o estado recorreu a um terceiro competente para determinar um prémio de garantia que está em conformidade com os prémios de mercado e, por conseguinte, cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força da legislação da UE em matéria de auxílios estatais. O estado salienta que, neste caso específico, as partes teriam acordado um prémio de garantia diferente se a [consultora] tivesse chegado a uma conclusão diferente. Por conseguinte, o estado parte do princípio de que foi criada uma confiança legítima que deve ser tida em conta pela Comissão.

(114) Em segundo lugar, a Alemanha alega que a garantia em apreço corresponde a uma garantia de execução do contrato (*Vertragserfüllungsbürgschaft*). Segundo a Alemanha, este tipo de garantia implica uma vantagem para o garante (ou seja, o estado) em caso de acionamento da garantia (*Bürgschaftsfall*), que deve ser tida em conta na fixação do prémio de garantia. Uma garantia de execução do contrato deve ser avaliada de acordo com critérios diferentes de uma garantia para garantir um empréstimo, uma vez que reduz o risco de incumprimento para o garante. Com efeito, a Alemanha explica que, em caso de incumprimento da FFHG, o montante garantido só seria pago pelo estado à Haitec depois de o imóvel ter sido devolvido pela Haitec. Em caso de acionamento da garantia, o estado receberia, portanto, o imóvel, incluindo a sala de manutenção entretanto construída, sem qualquer compensação à Haitec. Essa sala de manutenção poderia ser utilizada mesmo sem operações de voo e manteria o valor da propriedade ou iria mesmo aumentá-lo.

(115) Caso a garantia não fosse acionada, enquanto o estado continuasse a ser acionista da FFHG, o estado teria também beneficiado da retransferência do imóvel para a FFHG, uma vez que a retransferência teria aumentado o valor global das ações da FFHG.

(116) Mesmo após a transferência das ações do estado para o investidor privado HNA, continuou a existir uma vantagem para o estado, uma vez que a FFHG estava obrigada a transferir o imóvel para o estado se a garantia fosse acionada ([26]). O facto de o imóvel, graças à sala de manutenção nele construída, ser valioso reduziria o risco real de incumprimento por parte do estado.

(117) O pressuposto da FFHG e do estado, no momento em que a garantia foi acordada, de que a venda à Haitec conduziria a um aumento sustentável do valor da parcela de terreno foi confirmado retrospetivamente, uma vez que os investimentos de cerca de 40 milhões de EUR efetuados pela Haitec se revelaram significativamente mais elevados do que o inicialmente previsto.

(118) Além disso, a Alemanha alega que, mesmo que se partisse do princípio de que o cálculo do prémio de garantia pela Comissão está correto e de que a diferença entre o prémio determinado pela [consultora] (2,56 %) e o prémio determinado pela Comissão (3,10 % – 4,41 %) constitui uma vantagem económica para a FFHG, esta vantagem consiste apenas numa diferença de 0,54 pontos, ou seja, uma diferença anual de 33 480 EUR. Após três anos, o montante total de 100 440 EUR continuaria a ser consideravelmente inferior ao montante fixado no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1407/2013.

(119) Por último, a Alemanha não tem conhecimento de qualquer ligação entre a empresa-mãe da Haitec (City Leasing Ltd) e a Ryanair.

4.1.2. *A «dupla» venda pela FFHG de uma parcela de terreno*

(120) A Alemanha informa a Comissão de que, contrariamente ao que tinha sido previsto no contrato de venda de 2014 entre a FFHG e o estado da Renânia-Palatinado, não foi elaborado um parecer de peritos quando a FFHG exerceu o seu direito de retratação. Pelo contrário, a transferência da parcela de «habitação» teve lugar no valor de zero EUR, ou seja, o mesmo preço que a venda inicial.

([26]) Acordo de aquisição de ações com a HNA, ponto 8.2, n.º 4.

(121) A Alemanha justifica esta decisão alegando que não havia qualquer indicação de que os preços da parcela de «habitação» teriam sofrido alterações no período compreendido entre o contrato de venda de 2014 e o exercício do direito de retratação em 2016. Além disso, a Alemanha observa que o parecer de peritos inicial do Comité de Pareceres de Peritos sobre os Valores Imobiliários para a zona de Osteifel-Hunsrück, encomendado pelo estado da Renânia-Palatinado e complementado por um relatório da SGD Nord, tinha concluído um valor negativo significativo da parcela (cerca de [−5 a −2] milhões de EUR, com base numa estimativa do custo da redução dos edifícios e da reabilitação do terreno de [4-6] milhões de EUR e num valor de vendas positivo do terreno, quando os edifícios foram destruídos e o local reabilitado, de [1-4] milhões de EUR). A fim de reforçar ainda mais a sua posição, a Alemanha solicitou um novo parecer de peritos ao Comité de Pareceres de Peritos sobre Valores Imobiliários para a zona de Osteifel-Hunsrück após ter sido notificada da decisão de início do procedimento, a fim de avaliar se, com base nas informações disponíveis no momento do exercício do direito de retratação, o valor de mercado da parcela de «habitação» era, de facto, igual a zero EUR. Esse parecer confirma a análise da Alemanha. A Alemanha explica que o facto de a ADC ter oferecido um preço de venda mais elevado pode ser o resultado da especulação de que seria possível desenvolver com êxito a parcela de «habitação» após a privatização do aeroporto. Esta expectativa subjetiva de um investidor privado (que parece não estar conforme, uma vez que o terreno continua por utilizar) não pode pôr em causa a análise objetiva efetuada pelo estado no momento da venda, como confirmado pelo parecer de peritos posterior.

4.2. **No que diz respeito às medidas de auxílio potencial a favor da Ryanair**

4.2.1. *Os acordos de* marketing *de 2005 e 2017 entre o estado da Renânia-Palatinado e a Ryanair*

(122) A Alemanha alega que o acordo de *marketing* de 2005 é independente dos serviços aeroportuários oferecidos pela FFHG e que os pagamentos efetuados pelo estado da Renânia-Palatinado à Ryanair correspondem aos preços de mercado. Para o efeito, a Alemanha comparou os preços cobrados pela Ryanair com os preços cobrados por outros sítios Web para campanhas publicitárias semelhantes. Além disso, a Alemanha alega que o turismo é importante para a economia do estado da Renânia-Palatinado e que a estratégia para o turismo estabelecida em 2015 coloca uma ênfase especial no mercado estrangeiro e que, por conseguinte, atrair mais turistas provenientes do estrangeiro tem uma ênfase especial na estratégia de *marketing* do estado da Renânia-Palatinado. Neste contexto, a Alemanha considera que a publicidade no sítio Web da Ryanair é mais eficaz, devido ao facto de os utilizadores internacionais visitarem esse sítio Web.

(123) Do ponto de vista da Alemanha, o acordo de *marketing* de 2005 e 2017 era uma medida de promoção do turismo e não uma promoção da Ryanair. Por conseguinte, os acordos de *marketing* foram concebidos em conformidade com as condições de mercado, ou seja, os pagamentos efetuados pelo estado correspondiam, em cada caso, a serviços de *marketing* de valor acrescentado.

(124) Os serviços específicos foram prestados pela Ryanair como serviços de *marketing* separados, independentemente das operações de voo realizadas no estado da Renânia-Palatinado ou nas suas proximidades. Mais especificamente, o objetivo era promover a Renânia-Palatinado como local turístico e aumentar a percentagem de turistas que passam, pelo menos, uma noite na Renânia-Palatinado entre os passageiros da Ryanair que chegam a aeroportos comerciais situados na Renânia-Palatinado ou nas suas proximidades (tráfego de entrada). Além do aeroporto de Frankfurt-Hahn, estão incluídos os aeroportos de Karlsruhe/Baden-Baden, Estrasburgo, Saarbrücken, Luxemburgo, Colónia-Bona e Frankfurt-am-Main. O último acordo de *marketing* foi celebrado em outubro de 2017, quando a privatização do aeroporto de Frankfurt-Hahn já tinha sido concluída através da transferência das ações do estado no verão de 2017.

(125) Segundo a Alemanha, esta abordagem abrangente do estado, em especial a inclusão dos vários aeroportos, também contradiz a hipótese da Comissão (considerando 239 da decisão de início do procedimento) de que as medidas de *marketing* se destinavam principalmente a promover os serviços aéreos da Ryanair de e para a Renânia-Palatinado. Tal é contrariado pelo facto de que a maior parte dos passageiros transportados pela Ryanair a partir do aeroporto de Frankfurt-Hahn parte ([75-80] % do tráfego de passageiros de Frankfurt-Hahn é de saída, como demonstra um estudo da Dornier Consulting apresentado pela Alemanha). O pressuposto da Comissão de que o objetivo de promoção do turismo «não foi alcançado» tem de ser rejeitado por ser meramente especulativo. A Comissão não compreendeu que os acordos de *marketing* não visavam apenas o aumento dos passageiros. A Alemanha rejeita o ponto de vista preliminar da Comissão de que os acordos de *marketing* de 2005 e 2017 implicavam, de facto, um auxílio ao funcionamento a favor da Ryanair. Em especial, a Alemanha sublinha que as obrigações da Ryanair ao abrigo do acordo de *marketing* de 2017 também poderiam ser cumpridas se os turistas que tinham viajado para outros aeroportos situados fora do estado fossem levados para a Renânia-Palatinado e aí permanecessem durante a noite.

(126) A Ryanair foi escolhida como parte contratante porque tem um elevado nível de competência em matéria de *marketing* de localização e porque, enquanto companhia aérea, transporta turistas para aeroportos situados no estado ou nas suas proximidades a partir de vários aeroportos. Em termos realistas, a Ryanair era capaz de trazer um grande número de hóspedes para o estado, uma vez que serve um grande número de aeroportos situados no estado e nas suas imediações e que, ao longo dos anos, construiu uma grande presença no mercado no setor do *marketing*, sendo conhecida pela prestação de serviços de *marketing* eficazes.

(127) A Alemanha alega que os serviços de *marketing* podiam ser adquiridos sem concurso público, uma vez que a legislação alemã em matéria de contratos públicos previa uma isenção quando apenas um operador, a Ryanair, é realisticamente capaz de prestar os serviços. Além disso, uma vez que a aquisição fazia parte das suas missões de política pública, a saber, a promoção do turismo e o desenvolvimento económico regional, o estado da Renânia-Palatinado agiu como um adquirente público que prosseguia o seu objetivo de política pública.

(128) Além disso, a FFHG não esteve de modo algum envolvida na celebração dos acordos de *marketing*. Por conseguinte, a Comissão deve separar a estratégia de *marketing* do desenvolvimento do aeroporto de Frankfurt-Hahn.

(129) A Alemanha alega igualmente que os preços dos serviços de *marketing* estavam em conformidade com o mercado. No início de 2017, foi contratado um perito externo e independente com competências especializadas específicas nos setores do turismo e aeroportuário. Este último estabeleceu os preços de mercado para os serviços de *marketing* através de um exercício de avaliação comparativa e de um estudo de mercado, que revelaram que a oferta da Ryanair era a mais vantajosa. O perito identificou, então, vários aspetos a ter em conta para que o acordo de *marketing* de 2017 esteja em conformidade com as condições de mercado, tais como uma duração limitada a um máximo de três anos e um controlo independente.

(130) A Ryanair e o estado da Renânia-Palatinado concordaram que esses pagamentos só seriam efetuados se o número de hóspedes que permanecem durante a noite para o período em causa fosse devidamente documentado com base em metodologias e normas de mercado geralmente aceites. A Coyne Research foi incumbida de controlar o cumprimento dos termos do acordo pela Ryanair. A Alemanha explica que, entre […] e […] trimestres de […], a Ryanair trouxe mais de […] hóspedes que permanecem durante a noite para a Renânia-Palatinado ([…] % através do aeroporto de Frankfurt-Hahn).

(131) Devido ao início pela Comissão do procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE, o estado da Renânia-Palatinado rescindiu o acordo em 31 de dezembro de 2018.

4.2.2. *O apoio à formação a favor da Ryanair*

(132) A Alemanha confirmou que a Ryanair era a destinatária final dos pagamentos do estado e que a HCM era apenas um intermediário. A Alemanha formulou mais quatro observações: em primeiro lugar, os pagamentos não constituem auxílios estatais; em segundo lugar, o montante do financiamento alegadamente concedido à Ryanair segundo o autor da denúncia está incorreto; em terceiro lugar, a Alemanha não pode fornecer as informações solicitadas pela Comissão na decisão de início do procedimento; e, em quarto lugar, o prazo de prescrição para uma eventual recuperação já expirou.

(133) No que diz respeito ao primeiro ponto, a Alemanha alega que os pagamentos à Ryanair para o apoio à formação não constituem auxílios estatais, uma vez que não dizem respeito a uma atividade económica. Pelo contrário, estes pagamentos financiam medidas de política do mercado de trabalho. tratando-se, portanto, de um exercício de poderes públicos. O beneficiário era a Ryanair porque esta prestava serviços que permitiam à HCM, com a ajuda da a und o Gettmann, executar as atividades, ou seja, realizar a formação.

(134) No que diz respeito ao segundo ponto, a Alemanha formula três observações. Em primeiro lugar, o financiamento só foi fornecido com a correspondente prova de utilização e a intensidade do financiamento foi limitada a 50 %. Em segundo lugar, a alegação da Lufthansa de que o advogado do estado confessou, durante uma audiência no processo T-492/15 ([27]), que o estado tinha de facto concedido à Ryanair um auxílio ao funcionamento ilegal não é do conhecimento da Alemanha ou do estado, nem é feita qualquer referência a tal admissão na ata da audiência do Tribunal Geral. A Lufthansa poderia ter acedido aos ficheiros de áudio da audiência como prova desta alegação, mas não o fez. Em terceiro lugar, a Lufthansa deduz dos relatórios anuais da HCM que o estado concedeu um apoio total de, pelo menos, 2,7 milhões de EUR. As declarações da Lufthansa são inconclusivas e não há indicações de que os fundos transferidos para a HCM tenham sido utilizados de forma abusiva e não tenham sido utilizados para as medidas de política social previstas.

(135) No que diz respeito ao terceiro ponto, a Alemanha reitera a dificuldade de fornecer mais informações, uma vez que o prazo de arquivo previsto na legislação alemã é de 10 anos e expirou. Por conseguinte, no que diz respeito à consideração da Comissão na decisão de início do procedimento de que a medida em questão poderia eventualmente ser considerada um auxílio à formação na aceção do RGIC, a Alemanha respondeu que, devido à documentação incompleta, o estado não pode determinar se as condições do artigo 31.º do RGIC estavam preenchidas. O estado não sabe se as pessoas formadas no âmbito destes programas foram empregadas pela Ryanair após terem concluído a sua formação e, em caso afirmativo, em que medida tal ocorreu. As autoridades alemãs não sabem se e, em caso afirmativo, em que medida a Ryanair suporta normalmente os custos de formação para as diferentes categorias de trabalhadores e quando estes podem ter de suportar eles próprios os custos de formação (numa base proporcional).

(136) No que diz respeito ao quarto ponto, a Alemanha observa que a questão de saber se as condições cumulativas para a existência de um auxílio estatal estão preenchidas no caso em apreço não é pertinente, uma vez que qualquer recuperação estaria, em qualquer caso, prescrita após 10 anos, em conformidade com o artigo 17.º do Regulamento (UE) 2015/1589. Em conformidade com o artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2015/1589, o início do prazo é calculado a partir da data de concessão do auxílio, sendo a data do último pagamento determinante. O último pagamento ocorreu no final de 2003, pelo que o prazo de prescrição expirou no final de 2013. A Alemanha alega que o apoio à formação foi analisado pela primeira vez no pedido de informações da Comissão de 13 de março de 2017. Nesse momento, o prazo de prescrição já tinha expirado mais de três anos antes e, por conseguinte, já não podia ser interrompido.

4.2.3. *O financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção.*

(137) A Alemanha contesta a existência de um auxílio estatal com base no facto de a decisão de construir a sala de manutenção e o financiamento da escola de tripulantes e piloto ter sido uma decisão autónoma da direção da FFHG.

(138) Rejeita ainda a alegação do autor da denúncia de que apenas os principais tipos de aeronaves utilizados pela Ryanair na altura (Boeing 737) podiam ser objeto de manutenção na sala de manutenção. Outras aeronaves de médio curso, como a Airbus A320, também poderiam ser aí operadas. A Alemanha explicou que a sala de manutenção foi concebida para ter uma vida útil a longo prazo de cerca de 30 anos. Uma vez que o acordo com a Ryanair foi celebrado por um período de 15 anos, a FFHG não teria tido qualquer interesse em conceber uma sala de manutenção para utilização exclusiva da Ryanair.

(139) A Alemanha alega que não existem elementos de prova que permitam concluir a existência de uma vantagem concedida à Ryanair através da celebração dos acordos. A FFHG realizou um estudo de rendibilidade pormenorizado, que foi apresentado ao conselho de supervisão. Alguns dos pressupostos do presente estudo foram questionados pela Comissão. A Alemanha não dispõe de elementos que sugiram que os pressupostos da direção, na altura, estavam manifestamente incorretos do ponto de vista *ex ante* pertinente.

(140) Além disso, a Alemanha salienta que, mesmo supondo, no caso em apreço, que é concedida uma vantagem à Ryanair ao abrigo da legislação em matéria de auxílios estatais e que a medida era imputável ao Estado (o que não era), esse auxílio ao investimento pode ser considerado compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, do TFUE e das Orientações comunitárias de 2005 sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios estatais ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais ([28]) («Orientações relativas à aviação de 2005») aplicáveis na altura.

([27]) *Deutsche Lufthansa AG* contra *Comissão*, audiência de 9 de julho de 2018.
([28]) JO C 312 de 9.12.2005, p. 1.

(141) Por último, a Alemanha alega que o financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção seria compatível com o mercado interno. Segundo a Alemanha, foram criados cerca de 50 postos de trabalho qualificados através da construção da sala de manutenção e da construção da escola de tripulantes e pilotos. A Alemanha considera que a infraestrutura criada era necessária e adequada para alcançar o objetivo de desenvolvimento regional, tal como demonstrado pela sua boa utilização, que também satisfaz as perspetivas a médio prazo.

4.2.4. *Os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 entre a FFHG e a Ryanair*

(142) A Alemanha mantém a sua posição de que os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 entre a FFHG e a Ryanair não constituem auxílios estatais. Além disso, a Alemanha salienta que, contrariamente ao pressuposto da Comissão na decisão de início do procedimento (considerandos 108 e 109), a apreciação e o raciocínio da Alemanha não se alteraram ao longo do tempo.

(143) A alteração e adaptação da base contratual ao longo de um período de cerca de 15 anos é prática corrente neste setor. Tal deve-se, por exemplo, às alterações do quadro regulamentar aplicável e, em especial, ao facto de as novas orientações da Comissão relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas terem sido introduzidas duas vezes durante este período, redefinindo a prática da exploração de um aeroporto regional.

(144) A Alemanha duvida que possa ser imputada qualquer vantagem ao Estado. A Alemanha reitera que a direção da FFHG na altura agia de forma independente, o que significa que esses acordos foram negociados de forma independente com a Ryanair. Em especial, esses contratos não exigiam a aprovação do conselho de supervisão (*Aufsichtsrat*), mas podiam legalmente ser celebrados exclusivamente pela direção.

(145) O facto de o estado da Renânia-Palatinado ter celebrado acordos de *marketing* com a Ryanair em 2005 e, mais tarde, em 2017 não sugere que o estado tenha pretendido manter e promover as atividades de transporte aéreo da Ryanair no aeroporto de Frankfurt-Hahn.

(146) Além disso, a Alemanha duvida que exista seletividade à luz da jurisprudência mais recente dos tribunais da União. A Alemanha alega que o simples facto de ter sido celebrado um acordo bilateral não pode, por si só, justificar a seletividade. No seu acórdão no processo T-77/16, de 13 de dezembro de 2018 ([29]), o Tribunal Geral salientou que o simples facto de os acordos bilaterais se afastarem dos requisitos da tabela de taxas aplicável ou de outros acordos bilaterais não dá origem a seletividade. Pelo contrário, a Comissão tem de poder demonstrar que as condições concedidas a uma companhia aérea são diferentes das que seriam aplicáveis a outras companhias aéreas. A Alemanha explica que os contratos de serviços aeroportuários de 2013 e 2015 não preveem novas taxas aeroportuárias que se afastem do regime geral de taxas aeroportuárias aplicável no aeroporto de Frankfurt-Hahn. Pelo contrário, os contratos de serviços aeroportuários de 2013 e 2015 constituem uma nova prorrogação das condições existentes por um período de três e cinco anos, respetivamente.

(147) Na opinião da Alemanha, as taxas acordadas com a Ryanair estão em conformidade com o regime geral de taxas aeroportuárias aplicável no aeroporto de Frankfurt-Hahn, que se manteve praticamente inalterado desde 2006. A única diferença entre a Side Letter n.º 2 de 2016 e o regime geral de taxas aeroportuárias aplicável no aeroporto de Frankfurt-Hahn é que as taxas aeroportuárias de […] EUR por passageiro à partida já se aplicam a partir de […] passageiros à partida e à chegada e não apenas a partir de […] passageiros. Além disso, a Alemanha alega que qualquer outra companhia aérea que gerasse um volume comparável de passageiros poderia ter utilizado o aeroporto em condições comparáveis e não discriminatórias, ou seja, poderia ter celebrado um acordo semelhante com a FFHG.

(148) A Alemanha argumenta que a Side Letter n.º 2 de 2016 também respeitou o princípio do operador numa economia de mercado e apresentou para o efeito uma análise de rendibilidade incremental preparada pela PwC («estudo da PwC»). O considerando 287 da decisão de início do procedimento indicava que o estudo tinha sido encomendado no máximo dois dias antes da conclusão da Side Letter n.º 2 de 2016. A Alemanha esclareceu que o estudo da PwC esteve a ser preparado e debatido com a FFHG durante um longo período de tempo, pelo que era plenamente conhecido da administração da FFHG aquando da celebração do acordo. Por conseguinte, a Alemanha contesta que o estudo tenha sido encomendado apenas dois dias antes da celebração do acordo. Com efeito, a Alemanha explica que a PwC apoiou o processo de negociação desde o início.

([29]) Acórdão do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Comissão, T-77/16, ECLI:EU:T:2018:947.

(149) Além disso, a Alemanha sustenta que não existe qualquer vantagem concedida à Ryanair através da *Side Letter* n.º 2 de 2016 e que a avaliação da PwC está correta. Nos dois anos subsequentes à celebração do contrato, o número de passageiros foi superior a 2 milhões, em média, cerca de 2,28 milhões, ou seja, mais de [7-10] % acima da previsão.

(150) Neste contexto, a Alemanha salienta igualmente que o *Side Letter Agreement* de 2013 não contém qualquer disposição que estipule que as taxas aeroportuárias de […] EUR por passageiro são aplicáveis a partir de […] passageiros à partida e à chegada. Tal não foi necessário, uma vez que o *Side Letter Agreement* estabelece expressamente que os custos dos passageiros relativos à partida de passageiros não estão incluídos no Side Letter Agreement de 2013. Pelo contrário, a base das taxas aeroportuárias para os passageiros à partida e à chegada foi sempre o regime de taxas aeroportuárias aplicável no aeroporto de Frankfurt-Hahn, que se aplica de igual forma a todos os utilizadores do aeroporto de Frankfurt-Hahn. Por conseguinte, as taxas acordadas com a Ryanair estavam em conformidade com o regime de taxas aeroportuárias de 2012 aplicável no aeroporto de Frankfurt-Hahn, que se manteve praticamente inalterado desde 2006. A Alemanha salienta que a Comissão já concluiu que o regime de taxas aeroportuárias de 2006 aplicável no aeroporto de Frankfurt-Hahn não conferia uma vantagem económica aos utilizadores do aeroporto ([30]).

(151) Além disso, o principal objetivo da anotação de 2015 era prorrogar os contratos existentes até 31 de março de 2017, a fim de garantir a segurança jurídica no início do processo de privatização. A anotação de 2015 inclui uma série de aspetos, alguns dos quais anteriormente não regulamentados, como o apoio à Ryanair na sua procura por capacidades de hangar. No entanto, algumas disposições eram tão gerais e não específicas (por exemplo, «cooperar para encontrar instalações de hangar de baixo custo») que parece evidente que as partes expressavam meras intenções a este respeito. No entanto, não deu origem a obrigações jurídicas com consequências monetárias concretas quantificáveis que poderiam ter sido objeto de uma análise económica. Pelo contrário, teria havido necessidade de mais esclarecimentos contratuais, o que não aconteceu.

5. **APRECIAÇÃO DAS MEDIDAS**

5.1. **Existência de um auxílio**

(152) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

(153) Os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são cumulativos. Por conseguinte, para que uma medida constitua um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, devem estar preenchidas todas as condições seguintes. O apoio financeiro tem de ser concedido pelo Estado ou ser proveniente de recursos estatais, favorecer certas empresas ou certas produções, falsear ou ameaçar falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(154) Nas secções seguintes, a Comissão apreciará se as medidas descritas acima na secção 2 cumprem estes critérios cumulativos e, por conseguinte, constituem auxílios na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

5.1.1. *No que diz respeito às medidas de auxílio potencial à FFHG*

5.1.1.1. Garantia concedida pelo estado da Renânia-Palatinado à FFHG

5.1.1.1.1. Noção de empresa e de atividade económica

(155) A Comissão conclui, em conformidade com a decisão de início do procedimento, que a FFHG é uma empresa que exerce uma atividade económica na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE (ver considerandos 148 e 149 da decisão de início do procedimento).

([30]) Decisão (UE) 2016/789 da Comissão, de 1 de outubro de 2014, relativa ao auxílio estatal SA.21121 (C29/2008) (ex NN 54/2007) concedido pela Alemanha relativo ao financiamento do aeroporto de Frankfurt Hahn e às relações financeiras entre o aeroporto e a Ryanair (JO L 134 de 24.5.2016, p. 46, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2016/789/oj), considerando 494.

5.1.1.1.2. Utilização de recursos estatais e imputabilidade ao Estado

(156) Em conformidade com a decisão de início do procedimento (ver considerando 150), a Comissão considera que a garantia é imputável ao Estado e implica a utilização de recursos estatais.

5.1.1.1.3. Vantagem económica

(157) A decisão de início do procedimento não chegou a uma conclusão quanto à vantagem económica.

(158) A questão consiste em saber se a garantia concedida pelo estado à FFHG, em especial o preço da garantia acordada entre a FFHG e o estado, constitui uma vantagem económica. Para o efeito, é necessário determinar se a garantia respeita o princípio do operador numa economia de mercado, ou seja, é necessário apreciar se, em circunstâncias semelhantes, um investidor privado de dimensão comparável que operasse em condições normais de uma economia de mercado poderia ter sido levado a conceder a garantia em questão ([31]).

(159) A secção 3 da Comunicação da Comissão, de 2008, relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias ([32]) («Comunicação relativa às garantias») estabelece uma série de condições para facilitar a apreciação da conformidade de uma garantia com o princípio do operador numa economia de mercado e a existência de uma vantagem.

(160) As condições cumulativas estabelecidas no ponto 3.2 da Comunicação relativa às garantias que devem ser preenchidas para excluir a existência de uma vantagem económica são as seguintes: a) o destinatário da garantia não se confronta com dificuldades financeiras, b) a garantia pode ser devidamente avaliada na altura da sua concessão, c) a garantia não cobre mais de 80 % do montante em dívida do empréstimo ou de outra obrigação financeira e d) é pago um preço de mercado pela garantia.

(161) O estado e a FFHG acordaram um prémio de garantia de 2,56 % com base numa avaliação efetuada por um consultor contratado para o efeito ([33]). Na sua avaliação, o consultor contratado pelas autoridades alemãs começou por estimar a notação autónoma da FFHG com a ferramenta Moody's RiskCalc. Com base nos relatórios financeiros auditados da FFHG relativos a 2012, a notação autónoma foi avaliada em […] para um ano e […] para cinco anos ([34]). O consultor das autoridades alemãs ajustou esta notação autónoma com base nas características específicas do contrato da garantia, obtendo uma estimativa de […] (correspondente a […] à escala da Standard & Poor).

(162) Na sua decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto às estimativas dos consultores contratados pelas autoridades alemãs. As dúvidas diziam respeito ao método aplicado, bem como à pertinência dos dados utilizados para determinar o prémio de garantia. Além disso, o autor da denúncia manifestou dúvidas quanto à aplicabilidade do princípio do operador de mercado.

(163) Por conseguinte, a Comissão apreciará se o princípio do operador de mercado é aplicável e, em caso afirmativo, se o prémio de garantia de 2,56 % está em conformidade com o mercado.

([31]) Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1990, Bélgica/Comissão («Tubemeuse»), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, n.º 29; acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1991, Itália/Comissão («ALFA Romeo»), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, n.ºs 18 e 19; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de abril de 1998, Cityflyer Express/Comissão, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, n.º 51; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 21 de janeiro de 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke e Lech-Stahlwerke/Comissão, processos apensos T-129/95, T-2/96 e T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, n.º 104; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de março de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Comissão, processos apensos T-228/99 e T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

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

([33]) Considerando 21.

([34]) A estimativa da notação da FFHG utilizando a ferramenta Moody's RiskCalc e as demonstrações financeiras não auditadas para 2012 é igual a […].

5.1.1.1.3.1. A aplicabilidade do POEM

(164) A primeira questão consiste em saber se o comportamento do estado da Renânia-Palatinado podia, em princípio, com base numa análise económica, ter sido adotado por um operador privado. Tal pressupõe que a atividade em causa seja uma atividade económica e que um investidor privado exercesse *a priori* essa atividade.

5.1.1.1.3.1.1. A celebração de um acordo de garantia é uma atividade económica

(165) Segundo o Tribunal de Justiça, «a aplicabilidade do critério do investidor privado depende, em última análise, da circunstância de o Estado-Membro em causa conceder, na sua qualidade de acionista e não na de poder público, uma vantagem económica a uma empresa que lhe pertence» ([35]). No caso em apreço, o Estado celebrou um acordo de garantia com a Haitec a favor da FFHG. Um acordo de garantia com a Haitec, bem como o acordo sobre o prémio de garantia celebrado com a FFHG, são abrangidos pelo direito civil, neste caso a *Kreditsicherungsrecht* alemã (lei sobre as transações garantidas). Por conseguinte, ao celebrar este acordo, o Estado não agiu na sua função soberana, mas sim como operador privado. Nem a Lufthansa nem o Governo alemão contestam que a atividade em causa não é um exercício de poder público e, portanto, é uma atividade económica.

5.1.1.1.3.1.2. Um operador privado poderia ter participado no acordo de garantia em causa

(166) Segundo o Tribunal de Justiça, o exame da questão de saber se um operador privado teria participado nessa atividade económica deve ser interpretado em sentido amplo ([36]). Considera-se compatível com o princípio do operador numa economia de mercado que o setor público forneça capital para assegurar a sobrevivência temporária de uma empresa, desde que esta continue a operar de forma rentável após a reestruturação ([37]). Só quando a situação económica da empresa na qual o capital é injetado, em conjugação com a situação do setor em causa, não apresentar perspetivas de melhoria, é que a injeção de capital adicional deixa de poder ser considerada compatível com o princípio do operador numa economia de mercado. Este raciocínio aplica-se igualmente aos prémios de garantia no momento em que são fixados ([38]).

(167) Contrariamente ao que se alega nas observações do autor da denúncia, a Alemanha confirmou à Comissão que a Haitec não se encontrava em dificuldades financeiras. Além disso, a questão de saber se, *de facto*, nenhum outro investidor privado teria concedido essa garantia à Haitec a favor da FFHG nessa altura é irrelevante. Saber se a atividade continua a ser economicamente sustentável é o único fator decisivo, pelo que um *hipotético* investidor poderia encarar essa escolha. O simples facto de a FFHG ter sido legalmente obrigada a prosseguir uma atividade alegadamente deficitária com a Ryanair (o que não é verdade no caso em apreço) não é suficiente para classificar a garantia entre o estado e a Haitec como comercialmente inviável. Tal como acima referido, os défices temporários não excluem a aplicabilidade do princípio do operador numa economia de mercado, desde que seja evidente uma melhoria sustentável a longo prazo. No caso em apreço, as informações fornecidas pela Haitec mostram que os investimentos da Haitec na sala de manutenção de cerca de 40 milhões de EUR foram significativamente mais elevados do que o previsto inicialmente, o que demonstra que a garantia teve um efeito de incentivo económico que conduziu a um reforço sustentável das instalações e era, por conseguinte, economicamente razoável.

(168) A fim de apreciar se a atividade económica em causa teria sido exercida por um operador privado, é igualmente necessário analisar o quadro jurídico da própria atividade económica, neste caso o acordo de garantia. Por outras palavras, para que o POEM não seja aplicável, o acordo de garantia teria de ser não lucrativo, mesmo na sua conceção teórica. Tal como acima referido, a garantia foi concebida para ter um efeito económico positivo, o que efetivamente aconteceu. No entanto, mesmo no cenário de um hipotético fracasso do projeto de construção devido à ocorrência de uma das circunstâncias enumeradas no considerando 19, o acordo de garantia foi concebido para

([35]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de junho de 2012, Comissão/Électricité de France (EDF), C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, n.os 82 e seguintes.

([36]) Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de dezembro de 2000, Aéroports de Paris/Comissão, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, n.º 107.

([37]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1991, República Italiana/Comissão, C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, n.º 20: «A esse respeito, deve esclarecer-se que, embora o comportamento do investidor privado ao qual deve ser comparada a intervenção do investidor público que prossegue objetivos de política económica não seja necessariamente o de um investidor normal que coloca os seus capitais com vista à sua rentabilização a mais ou menos curto prazo, ele deve, pelo menos, ser o de uma *holding* privada ou de um grupo privado de empresas que prossiga uma política estrutural, global ou setorial, orientado por perspetivas de rentabilidade a mais longo prazo.».

([38]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1991, República Italiana/Comissão, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, n.os 23 e 24.

continuar a ser economicamente lucrativo apesar destas circunstâncias. Com efeito, o contrato de garantia foi redigido no sentido de que, em caso de pedido de garantia, o montante da garantia só seria devido pelo estado em simultâneo com a restituição do imóvel pela Haitec e, nos termos da secção C, ponto 3, artigo 8.º, do contrato, sem que a FFHG fosse obrigada a compensar a Haitec por qualquer tipo de despesas. Tal significa que, em caso de pedido de garantia, a FFHG receberia uma parcela de terreno, incluindo a sala aí construída, sem reembolsar a Haitec pelas despesas conexas. Por conseguinte, a FFHG receberia um imóvel de valor superior e poderia utilizá-lo para outros fins comerciais. Por sua vez, o valor das ações do estado na FFHG aumentaria. A Comissão observa igualmente que, após a transferência das ações do estado na FFHG para a HNA em 2017, a FFHG era obrigada a transferir o imóvel, incluindo a sala aí construída, para o estado se a garantia fosse acionada. Por conseguinte, um investidor privado poderia ter previsto essa atividade económica.

(169) A Comissão conclui que o POEM é aplicável.

5.1.1.1.3.2. A conformidade do prémio de garantia com o mercado

(170) A segunda questão em causa é a de saber se o prémio de garantia de 2,56 % está em conformidade com o mercado.

(171) As dúvidas da Comissão foram as seguintes ([39]). Em primeiro lugar, para calcular o rendimento das obrigações emitidas por empresas com notação […] com um prazo de vencimento de 15 anos, o «método das prestações» toma o rendimento das obrigações emitidas por essas empresas com um prazo de vencimento de 10 anos e, em seguida, acrescenta o diferencial entre o rendimento das obrigações soberanas alemãs com um prazo de vencimento de 15 e 10 anos. É provável que este diferencial seja inferior ao mesmo diferencial para as empresas com uma notação de […], devido ao facto de as obrigações soberanas alemãs terem uma notação muito elevada de AAA (ou seja, para essas notações de elevada qualidade, o diferencial entre as taxas de rendibilidade das obrigações de diferentes prazos de vencimento não é elevado em comparação com um diferencial semelhante para as empresas com uma notação mais baixa). Consequentemente, a Comissão concluiu que a estimativa do prémio de garantia efetuada [pela consultora] utilizando este método é suscetível de subestimar o valor de referência do mercado. Em segundo lugar, a mesma dúvida decorre da aplicação de uma abordagem de avaliação comparativa das taxas de CDS, que são indicadores de risco de crédito amplamente reconhecidos. As taxas de CDS revelam que um prémio de garantia adequado para uma empresa com uma notação autónoma de […] deverá situar-se entre 3,10 % e 4,41 %, consoante seja incluído um ajustamento para ter em conta características específicas do contrato. O prémio de garantia acordado de 2,56 % é inferior ao limite inferior deste intervalo. Em terceiro lugar, a Comissão observou que, mesmo ao aceitar todos os ajustamentos de notação propostos pela Alemanha e ao considerar […] como notação da FFHG, o prémio de garantia obtido a partir das taxas de CDS (3,1 %) é superior aos 2,56 % acordados pelas partes. Globalmente, estes argumentos suscitaram a preocupação de que o prémio de garantia acordado possa ser demasiado baixo em comparação com as condições de mercado para as empresas com a mesma notação que a FFHG.

(172) A observação da Alemanha de que o estado tinha o direito de recorrer aos conhecimentos especializados da [consultora] e de que o prémio de garantia determinado pela [consultora] não podia ser posto em causa *ex post* deve ser afastada. Tal significaria que a competência exclusiva da Comissão para fiscalizar os auxílios do Estado poderia ser contornada por apreciações incorretas das empresas de consultoria nacionais ou privadas. Por conseguinte, a Comissão tinha o direito de questionar os cálculos da [consultora] para apreciar a existência ou não de uma vantagem económica.

(173) Do mesmo modo, o argumento da Alemanha de que a Comissão não teve em conta, no seu cálculo, o facto de a garantia em causa ser uma «garantia de execução do contrato» e conferir uma vantagem económica ao estado da Renânia-Palatinado, que compensa o prémio de garantia mais baixo, não é pertinente para o cálculo do preço de mercado.

(174) Em contrapartida, a Lufthansa alegou que o prémio de garantia obtido a partir das taxas de CDS (3,1 %) é o valor de referência errado, uma vez que a Comissão tratou erradamente a FFHG como um «mutuário».

([39]) Decisão de início do procedimento, considerandos 154 a 159.

(175) Além disso, segundo a Lufthansa, o prémio de garantia deveria ter ascendido a, pelo menos, 7,98 %, conduzindo a uma vantagem de 5,42 %. A Lufthansa alega que a comunicação sobre as taxas de referência deveria ter sido tida em conta, mas apenas como um indicador para o cálculo do prémio de garantia. A Lufthansa alega que a situação económica da FFHG era, de facto, tal que nenhum outro investidor privado teria considerado tal contrato e que este perfil de risco teria de ser tido em conta.

(176) A Comissão rejeita ambos os argumentos. A Comissão tinha o direito de utilizar a comunicação sobre as taxas de referência e, em conformidade, avaliou a FFHG com uma notação de […], que, tal como explicado anteriormente (considerando 171), não é uma notação de elevada qualidade e resulta precisamente da situação económica da FFHG.

(177) Por conseguinte, a Comissão conclui que o prémio de garantia não estava em conformidade com o mercado.

(178) Em conclusão, a diferença de preços entre a taxa mínima conforme com o mercado estabelecida pela Comissão (3,10 %) e a taxa efetiva (2,56 %) para a garantia constitui uma vantagem económica (0,54 %).

5.1.1.1.4. Seletividade

(179) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, uma medida é considerada um auxílio estatal quando favorece «certas empresas ou certas produções». A garantia concedida à Haitec abaixo do preço de mercado favorece apenas a FFHG enquanto empresa, sendo, por conseguinte, seletiva.

5.1.1.1.5. Distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais

(180) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou que a FFHG concorre com outros operadores aeroportuários da União, pelo menos potencialmente, na atração de companhias aéreas da União, num contexto em que as companhias aéreas da União gozam da liberdade de oferecer serviços de transporte aéreo em todas as rotas no interior da União, em conformidade com a legislação da União em matéria de transportes aéreos. Por conseguinte, a vantagem económica identificada a nível da garantia da Haitec a título preliminar falseia a concorrência, pelo menos potencialmente, e afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros ([40]).

(181) No entanto, há que examinar se a diferença de 0,54 pontos percentuais, que constitui a vantagem económica, constitui uma medida de auxílio isenta da obrigação de notificação ao abrigo do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1407/2013.

(182) Em primeiro lugar, o prémio de garantia é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º do Regulamento (UE) n.º 1407/2013.

(183) Em segundo lugar, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 1407/2013, o montante total do auxílio *de minimis* concedido a uma empresa por um Estado-Membro não pode exceder 200 000 EUR durante um período de três exercícios financeiros.

(184) No entanto, se, tal como no caso em apreço, a medida em causa for uma garantia, o equivalente-subvenção bruto tem de ser tido em conta em conformidade com o artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1407/2013 e têm de ser respeitadas outras condições específicas. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1407/2013, o Regulamento (UE) n.º 1407/2013 só se aplica aos auxílios cujo equivalente-subvenção bruto possa ser calculado com precisão e antecipadamente («auxílios transparentes»). Nos termos do artigo 4.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1407/2013, os auxílios incluídos em garantias constituem auxílios *de minimis* transparentes se, por um lado, a garantia por empresa cobrir até 80 % do empréstimo subjacente e, por outro, o montante garantido não exceder 1,5 milhões de EUR por um período de cinco anos ou 750 000 EUR durante 10 anos. Ao mesmo tempo, nos termos do artigo 4.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 1407/2013, tem de garantir-se que o beneficiário do auxílio não é objeto de um processo de insolvência ou preenche as condições previstas na legislação nacional para a abertura de um processo de insolvência a pedido dos seus credores.

([40]) Decisão de início do procedimento, considerando 161.

(185) No caso em apreço, nem a FFHG nem qualquer empresa a ela associada na aceção do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1407/2013 beneficiaram de um auxílio do Estado ao abrigo do Regulamento n.º 1407/2013 da Comissão nos três anos anteriores à concessão da garantia. Na altura, a FFHG não estava sujeita a um processo de insolvência nem preenchia as condições para a abertura desse processo no período em que o auxílio foi concedido. A Alemanha confirmou igualmente que a garantia não excede 80 % do contrato de venda. Por último, a diferença de 0,54 pontos entre a taxa mínima conforme com o mercado estabelecida pela Comissão (3,10 %) e a taxa efetiva (2,56 %) é convertida num equivalente-subvenção bruto anual de 33 480 EUR, o que, após três anos, equivale a um total de 100 440 EUR, o que é significativamente inferior ao montante máximo previsto no regulamento (200 000 EUR).

(186) Em conclusão, a vantagem concedida à FFHG através da garantia preenche a condição do Regulamento (UE) n.º 1407/2013.

5.1.1.1.6. Conclusão

(187) Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1407/2013, considera-se que a medida não preenche todos os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, pelo que está isenta da obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

5.1.1.2. A «dupla» venda pela FFHG de uma parcela de terreno

(188) No que diz respeito ao exercício do direito de retratação pela FFHG da venda da parcela de terreno de «habitação» ao estado da Renânia-Palatinado, a Comissão considera adequado iniciar a análise com o único ponto em que tinha levantado dúvidas na decisão de início do procedimento, designadamente, se a restituição da propriedade da parcela «habitação» do estado da Renânia-Palatinado à FFHG teve lugar ao valor de mercado.

(189) Em primeiro lugar, a Comissão lamenta que, contrariamente ao que tinha sido previsto no contrato de venda de 2014, não tenha sido solicitado um parecer de peritos no momento do exercício do direito de retratação pela FFHG. Esta circunstância constitui, à primeira vista, um indício de que a restituição da propriedade pode não ter ocorrido ao valor de mercado.

(190) Em vez disso, a restituição da parcela «habitação» teve lugar ao mesmo preço que o preço determinado para esta parcela pelo Comité de Pareceres de Peritos sobre Valores Imobiliários para a zona de Osteifel-Hunsrück, complementado por um relatório da SGD Nord, para o contrato de venda de 2014, ou seja, zero EUR.

(191) Em segundo lugar, a Comissão observa que, um mês após a FFHG ter exercido o seu direito de retratação, vendeu a mesma parcela de terreno por 1,25 milhões de EUR à ADC, um investidor privado, através de um contrato de 6 de julho de 2016 entre a ADC, a FFHG e o estado da Renânia-Palatinado (considerando 25).

(192) Em terceiro lugar, tal como a Alemanha explicou na sua comunicação de 26 de outubro de 2017, a Comissão observa que a assinatura deste contrato de venda tem um historial, em que tanto a FFHG como o estado da Renânia-Palatinado estiveram envolvidos (considerandos 22 a 26).

(193) No acórdão Land Burgenland/Comissão, o Tribunal de Justiça considerou que, quando uma autoridade pública procede à venda de uma empresa que lhe pertence através de um procedimento de concurso público aberto, transparente e incondicional, se pode presumir que o preço de mercado corresponde à proposta mais elevada, entendendo-se que se deve demonstrar, primeiro, que essa proposta é vinculativa e credível e, segundo, que a tomada em consideração de outros fatores económicos diferentes do preço não se justifica. Com efeito, nessas condições, não se pode impor que a Comissão recorra a outros meios para efeitos da verificação do preço de mercado, como peritagens independentes ([41]).

([41]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de outubro de 2013, Land Burgenland e o./Comissão, processos apensos C-214/12 P, C-215/12 P e C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, n.ºs 94 e 95.

(194) No caso em apreço, o estado da Renânia-Palatinado sabia que a FFHG tinha recebido uma proposta, no âmbito de um concurso público, de 1,25 milhões de EUR para a parcela de «habitação», uma vez que utilizou esta proposta para fixar o preço dessa parcela no acordo de privatização celebrado com a SYT. Além disso, o estado da Renânia-Palatinado também sabia que, nesse contrato, a parcela de terreno de «habitação» tinha sido avaliada em 1,25 milhões de EUR, uma vez que era parte no contrato de venda celebrado entre o estado da Renânia-Palatinado, a FFHG e a ADC em 6 de julho de 2016, ou seja, um mês após a FFHG ter exercido o seu direito de retratação.

(195) Por estas razões, ao aceitar, sem contestação, que a FFHG exerceu o seu direito de retratação sem a nomeação de um perito para estimar o valor de mercado da parcela «habitação», o estado da Renânia-Palatinado não agiu em conformidade com o comportamento de um operador numa economia de mercado. Um operador numa economia de mercado teria insistido na nomeação de um perito, que teria determinado o valor da parcela. Em conformidade com os princípios enunciados no considerando 193 e tendo em conta a proposta da ADC recebida durante o procedimento de concurso público, o valor que o mercado estava disposto a pagar pela parcela de terreno «habitação» era de 1,25 milhões de EUR nesse mesmo momento. O estado tinha o direito de exigir este preço à FFHG para a parcela de «habitação» a título de compensação.

(196) Por conseguinte, a Comissão conclui que o exercício do direito de retratação a um preço de zero EUR, em vez de 1,25 milhões de EUR, proporcionou uma vantagem de 1,25 milhões de EUR à FFHG.

(197) Tal como estabelecido na decisão de início do procedimento (considerandos 179, 180 e 190), estão preenchidas as outras condições para determinar a existência de auxílio estatal (empresa e atividade económica, utilização de recursos estatais e imputabilidade ao Estado, seletividade, distorção da concorrência e efeito nas trocas comerciais). Nem a Alemanha nem as partes interessadas contestaram este facto nas suas observações.

(198) Por conseguinte, o exercício do direito de retratação a zero EUR, em vez de 1,25 milhões de EUR, constitui um auxílio estatal de 1,25 milhões de EUR a favor da FFHG.

5.1.2. *No que diz respeito às medidas de auxílio potencial a favor da Ryanair*

5.1.2.1. O apoio à formação a favor da Ryanair

5.1.2.1.1. Noção de empresa e de atividade económica

(199) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou, a título preliminar, que a Ryanair era uma empresa e que a prestação de formação constitui uma atividade económica ([42]).

(200) Uma vez que a Alemanha mantém a sua posição, ou seja, que o apoio à formação não constitui um auxílio estatal, uma vez que constitui um exercício de poder público, a Comissão deve abordar os argumentos apresentados pela Alemanha.

(201) As autoridades alemãs alegaram que uma medida destinada a reduzir o desemprego, como a medida em apreço, tem uma componente social, que é de interesse público. No entanto, independentemente da questão de saber se esta medida poderia ser abrangida pela obrigação do Estado alemão de ser um «Estado social» (*Sozialstaatsprinzip* prevista no artigo 20.º, n.º 1, da Lei Fundamental alemã) e, por conseguinte, constituir um exercício de poder público na ordem jurídica alemã, os conceitos de «atividade económica» e de «exercício da autoridade pública» são conceitos autónomos do direito europeu em matéria de auxílios estatais e devem, por conseguinte, ser entendidos em conformidade. Pode considerar-se que uma entidade intervém no exercício da autoridade pública quando a atividade em causa constitua uma tarefa que integra as funções essenciais do Estado ou com elas esteja relacionada pela sua natureza, pelo seu objeto e pelas regras às quais está sujeita ([43]). Tal como já referido na decisão de início do procedimento ([44]), uma medida de combate ao desemprego foi considerada, no passado, como um apoio a uma atividade económica e, por conseguinte, como auxílio estatal ([45]).

([42]) Decisão de início do procedimento, considerandos 205 a 208.
([43]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de março de 1997, Calì & Figli Srl/Servizi ecologici porto di Genova, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, n.os 22 e 23.
([44]) Decisão de início do procedimento, considerando 207.
([45]) Ver, por exemplo, a Decisão da Comissão, de 2 de julho de 2016, relativa ao auxílio estatal SA.36671 (2013/N) — Suécia — Apoio à inserção profissional no emprego para jovens trabalhadores (JO C 204 de 18.7.2013, p. 9).

(202) A Comissão avaliou se o apoio à formação em causa, destinado a combater o desemprego, poderia ser considerado um serviço social de interesse geral e, por esse motivo, um «exercício de poder público» de acordo com o direito europeu em matéria de auxílios estatais. No entanto, os serviços sociais de interesse geral só podem ser considerados «exercícios de poder público» se se basearem no princípio da solidariedade. Uma vez que a medida consiste em vários pagamentos, não existe um sistema de contribuições mútuas e, ainda assim, independentes baseadas na adesão. A medida também não está incluída no sistema educativo nacional alemão.

(203) Além disso, o auxílio à formação não é apenas de interesse público, mas também tem interesse económico para a Ryanair. Uma vez que é adjudicado à Ryanair um contrato remunerado, a Ryanair cumpre, antes de mais, um serviço comercial normal para o qual existe um mercado.

(204) Por último, afigura-se que, embora o Estado possa ter analisado a formação ministrada antes da concessão dos fundos, não parece ter havido um controlo contínuo. A Alemanha também não parece ter definido o conteúdo das próprias formações. Por conseguinte, o apoio à formação não constitui um exercício de poder público.

(205) Se uma medida não constitui um exercício de poder público, o interesse público é irrelevante para a apreciação da existência de um «auxílio estatal» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(206) Por conseguinte, uma vez que a Alemanha não forneceu qualquer elemento novo que pudesse levar a Comissão a outra conclusão, o apoio à formação diz respeito a uma atividade económica.

5.1.2.1.2. Utilização de recursos estatais e imputabilidade ao Estado

(207) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento (ver considerando 132), a Alemanha confirmou que a Ryanair era a destinatária final dos pagamentos do estado e que a HCM era apenas um intermediário. Os argumentos inversos, desenvolvidos pela Ryanair, devem, portanto, ser afastados.

(208) O facto de a Alemanha ter alegadamente financiado apenas 50 % dos fundos pagos pela HCM à Ryanair, como alega a Ryanair, é irrelevante para determinar se foram utilizados recursos estatais e se o apoio à formação é imputável à Alemanha, uma vez que apenas a parte financiada pela Alemanha está a ser investigada.

(209) Por conseguinte, a Comissão conclui que foram utilizados recursos estatais que são imputáveis ao Estado.

5.1.2.1.3. Vantagem económica

(210) A fim de concluir se a Ryanair beneficiou ou não de uma vantagem em resultado do apoio à formação, a Alemanha e as partes interessadas foram convidadas a fornecer informações sobre se a Ryanair normalmente suporta ou não os custos de formação em questão e sobre a questão de saber se a Ryanair foi ou não paga duas vezes (uma pelos estudantes e outra pela HCM) pelos custos de formação incorridos no âmbito deste programa.

(211) Segundo o Tribunal de Justiça, cabe à Comissão provar, na sua decisão, a existência de um auxílio estatal ([46]). No entanto, esta obrigação deve ser apreciada à luz das informações de que a Comissão dispunha no momento em que adotou a sua decisão ([47]). Com efeito, não se pode excluir de um modo geral a possibilidade de a Comissão se basear num conjunto de circunstâncias suscetíveis de evidenciar a existência, de facto, de um programa de auxílios ([48]). No âmbito da apreciação global de uma vantagem económica, a Comissão deve ter em conta todas as opções que um operador teria razoavelmente previsto, todas as informações disponíveis e suscetíveis de influenciar significativamente a sua decisão, bem como a evolução previsível no momento em que foi tomada a decisão de conceder uma vantagem ([49]).

(212) A Alemanha e a Ryanair não forneceram informações sobre se a Ryanair suporta normalmente ou não os custos de formação em causa e sobre a questão de saber se a Ryanair foi ou não paga duas vezes. A Alemanha e a Ryanair argumentaram que, após 6 anos ao abrigo do direito irlandês e 10 anos ao abrigo do direito alemão, já não eram obrigados a conservar as informações. No entanto, após a Lufthansa ter apresentado uma denúncia formal em 4 de março de 2011, que foi transmitida à Alemanha em 18 de março de 2011, a Comissão colocou à Alemanha questões factuais específicas sobre o apoio à formação a que a Alemanha respondeu em 14 de junho de 2011. Uma legislação nacional em matéria de conservação de registos não pode reduzir a obrigação de um Estado-Membro ou de uma parte interessada de cooperar com a Comissão. Mesmo neste caso, a Alemanha tomou conhecimento da eventual qualificação do apoio à formação como auxílio estatal em 2011, ou seja, numa altura em que ainda estava sujeita à sua obrigação nacional de manter o documento nos arquivos. Nessa altura, era evidente que era provável que se seguisse uma decisão da Comissão sobre esta medida. Portanto, a responsabilidade pela não conservação dos documentos cabe à Alemanha. Por conseguinte, a Comissão aprecia a existência de um auxílio com base nas informações que recebeu.

(213) As observações da Alemanha de 2019 mostram que, no período 2001-2003, o Ministério do Trabalho, dos Assuntos Sociais, da Família e da Saúde da Renânia-Palatinado concedeu um financiamento de [1,5-2,0 milhões] de EUR à HCM.

(214) As observações apresentadas pela Alemanha em 2019 mostram que, pelo menos, dois cheques de 220 427,64 EUR e 639 146,04 EUR foram emitidos pela HCM a favor da Ryanair. Os cheques foram debitados na conta da HCM em 17 de janeiro de 2003.

(215) Além disso, em 2003, foram pagos à HCM mais 680 627,94 EUR do Ministério do Trabalho, dos Assuntos Sociais, da Família e da Saúde da Renânia-Palatinado.

(216) Nem a Alemanha nem a Ryanair apresentaram quaisquer elementos de prova que demonstrem que o preço da formação prestada pela Ryanair estava em conformidade com o mercado e correspondia às necessidades do mercado.

(217) Por conseguinte, a Comissão considera que o apoio à formação constitui uma vantagem económica para a Ryanair.

5.1.2.1.4. Seletividade

(218) Nem as observações da Alemanha nem as observações das partes envolvidas contestaram a seletividade da medida. Por conseguinte, a Comissão mantém a sua conclusão preliminar de que qualquer vantagem económica envolvida na medida, beneficiando apenas a Ryanair, seria seletiva na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

([46]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de novembro de 2022, Volotea e easyJet/Comissão, processos apensos C-331/20 P e C-343/20, ECLI:EU:C:2022:886, n.º 111.

([47]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de novembro de 2022, Volotea e easyJet/Comissão, processos apensos C-331/20 P e C-343/20, ECLI:EU:C:2022:886, n.º 112; ver também o acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de julho de 1986, Bélgica/Comissão, C-234/84, EU:C:1986:302, n.º 16, e o acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de setembro de 2017, Comissão/Frucona Košice, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, n.º 70.

([48]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de abril de 1994, República Federal da Alemanha e Pleuger Worthington GmbH/Comissão, processos apensos C-324/90 e C-342/90, ECLI:EU:C:1994:129,, n.º 15.

([49]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de novembro de 2022, Volotea e easyJet/Comissão, processos apensos C-331/20 P e C-343/20, ECLI:EU:C:2022:886, n.º 113.

5.1.2.1.5. Distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais

(219) Tal como concluído na decisão de início do procedimento e na ausência de quaisquer observações que contestem a distorção da concorrência e o efeito nas trocas comerciais, a Comissão considera que este critério está preenchido.

5.1.2.1.6. Conclusão

(220) A Comissão conclui que o apoio à formação constitui um auxílio estatal.

5.1.2.2. O financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção

5.1.2.2.1. Noção de empresa e de atividade económica

(221) A Ryanair constitui uma empresa e o financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção constitui uma atividade económica na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

5.1.2.2.2. Vantagem económica

(222) Tal como indicado no considerando 105 da decisão de início do procedimento, a Alemanha apresentou uma análise da rendibilidade dos acordos em causa para provar a sua conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado. Esta análise consiste no cálculo de um VAL agregado dos fluxos de caixa atribuíveis aos acordos (ou seja, sala de manutenção, escola de tripulantes e pilotos e alojamento para estudantes). Estes fluxos de caixa incluem receitas, tais como rendas da Ryanair e pagamentos pela utilização de alojamentos, bem como custos, como os custos de manutenção. As projeções dos fluxos de caixa abrangem o período 2010-2024 e são atualizadas a uma taxa de [4,0-4,5] %. Com base nestes pressupostos, a análise mostra um VAL positivo de [100 000-200 000] EUR, o que significa que as entradas de caixa descontadas suportam as saídas. Segundo a Alemanha, este resultado revela a rendibilidade dos acordos e sugere a sua conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado.

(223) A análise da rendibilidade apresentada pela Alemanha parecia conter várias falhas, expostas na decisão de início do procedimento.

(224) Em primeiro lugar, a Comissão considerou, a título preliminar, que os fluxos de caixa calculados pela Alemanha incluíam montantes de depreciação de [40 000-50 000] EUR a [60 000-70 000] EUR por ano que, em princípio, não deveriam fazer parte do cálculo, uma vez que a depreciação é um conceito contabilístico que não corresponde aos fluxos de caixa reais. Se os montantes de depreciação fossem excluídos do cálculo, o valor atual líquido tornar-se-ia negativo em cerca de [– 500 000 a – 400 000] EUR.

(225) Em segundo lugar, pareceu que não tinham sido incluídos na análise custos de investimento iniciais para a transformação das instalações em alojamentos. Tal afigurava-se implausível, uma vez que a Alemanha salientou que era necessária uma transformação das instalações.

(226) Em terceiro lugar, a análise incluiu um fluxo de caixa de [1 000-10 000] EUR por ano, cuja natureza não era clara. O ajustamento dos fluxos de caixa em conformidade tornaria o valor atual líquido associado a estes três acordos ainda mais negativo.

(227) Por último, a Comissão considerou, a título preliminar, que a taxa de desconto de [4,0-4,5] % não parecia justificar-se e parecia excessivamente baixa durante o período em que estes acordos foram assinados em 2009/2010.

(228) A FFHG pôde apresentar justificações para essas falhas, que a Comissão considera suficientes para invalidar a análise preliminar da Comissão apresentada na decisão de início do procedimento.

(229) Em primeiro lugar, tendo avaliado a análise da rendibilidade apresentada pela Alemanha, a Comissão conclui que o montante da depreciação já tinha sido excluído dos fluxos de caixa calculados pela Alemanha.

(230) Em segundo lugar, a Comissão considera que o custo do investimento inicial de cerca de [100 000-200 000] EUR já foi tido em conta na análise da rendibilidade e reconhece que, mesmo que não tivesse sido tido em conta (o que não era o caso), a sua adição conduziria ainda assim a um VAL positivo.

(231) Em terceiro lugar, a Comissão está convencida da explicação da FFHG de que as entradas de caixa anuais questionadas na decisão de início do procedimento diziam efetivamente respeito a custos de cobrança anuais ou a custos acessórios fixos que representam saídas de caixa e foram devidamente calculados na análise da rendibilidade.

(232) Em quarto lugar, a Comissão reconhece que, mesmo partindo do princípio de que a taxa de desconto de [4,0-4,5] % posta em causa na decisão de início do procedimento (considerando 266) era demasiado baixa, uma taxa de desconto mais elevada teria tido um impacto positivo, e não negativo, no VAL devido ao perfil dos fluxos de caixa destes acordos. Com efeito, a Comissão observa que o pagamento de uma renda especial pela Ryanair para 2010 representou um fluxo de entrada em caixa significativo de [0-5] milhões de EUR e que cada um dos 14 anos seguintes resultou numa saída de caixa muito reduzida. A Comissão conclui que o aumento da taxa de desconto continuaria a conduzir à conclusão de que os contratos estavam em conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado.

(233) Com base nessas explicações adicionais, por si verificadas, a Comissão inverte a posição expressa na decisão de início do procedimento e conclui que não existe qualquer vantagem económica para a Ryanair.

5.1.2.2.3. Conclusão

(234) A Comissão conclui que o financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção em benefício da Ryanair não constitui um auxílio estatal a favor da Ryanair na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

5.1.2.3. Os acordos de *marketing* de 2005 e 2017 entre o estado da Renânia-Palatinado e a Ryanair

5.1.2.3.1. Noção de empresa e de atividade económica

(235) Enquanto companhia aérea, a Ryanair constitui uma empresa na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Tanto os serviços de *marketing* como os serviços aéreos constituem atividades económicas. Por conseguinte, o primeiro critério do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE está preenchido.

5.1.2.3.2. Utilização de recursos estatais e imputabilidade ao Estado

(236) Os acordos de *marketing* foram celebrados entre o estado da Renânia-Palatinado e a Ryanair. Os pagamentos de apoio ao *marketing* foram diretamente financiados pelo orçamento do estado e, por conseguinte, financiados por recursos estatais e imputáveis ao Estado.

5.1.2.3.3. Vantagem económica

(237) Segundo a jurisprudência constante, para apreciar se uma medida constitui um auxílio, deve determinar-se se a empresa beneficiária recebe uma vantagem económica que não teria obtido em condições normais de mercado ([50]).

(238) É necessário analisar se o princípio do operador numa economia de mercado é aplicável aos acordos em causa e, em caso afirmativo, se é respeitado.

5.1.2.3.3.1. Apreciação individual dos acordos de *marketing*

(239) A primeira questão consiste em saber se os acordos de *marketing* de 2005 e 2017 e os contratos aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 devem ser apreciados individualmente ou em conjunto. A segunda questão consiste em saber se a FFHG, operador do estado da Renânia-Palatinado e do aeroporto de Frankfurt-Hahn, deve ser considerada uma única entidade para efeitos da aplicação do princípio do investidor privado numa economia de mercado.

([50]) Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 1999, Espanha/Comissão, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, n.º 41.

(240) No que diz respeito à primeira questão, segundo a Alemanha, a FFHG não participou de forma alguma na celebração dos acordos de *marketing*. Especialmente após a privatização do aeroporto de Frankfurt-Hahn em 2017, o estado da Renânia-Palatinado não teve qualquer razão para envolver a FFHG na celebração dos acordos de *marketing*. Em 2005, o *estado* da Renânia-Palatinado também não controlava a FFHG enquanto acionista minoritário (17,5 %) e não tinha qualquer razão para a envolver no acordo de *marketing*. As partes contratantes eram apenas o estado e a Ryanair. Por conseguinte, a estratégia de *marketing* deve ser analisada separadamente do desenvolvimento do aeroporto de Frankfurt-Hahn.

(241) Além disso, no que diz respeito à segunda questão, a Comissão já observou na decisão de início do procedimento que ambos os acordos de *marketing* foram celebrados pelo estado da Renânia-Palatinado numa altura em que o estado não controlava a FFHG. Com efeito, no momento da celebração do acordo de *marketing* de 2005 com a Ryanair, as autoridades do estado da Renânia-Palatinado detinham apenas uma participação de 17,5 % na FFHG, ao passo que a maioria das ações da FFHG (65 %) era detida pela Fraport, uma empresa da qual o estado da Renânia-Palatinado nunca detinha participações ([51]). Quando o acordo de *marketing* de 2017 foi celebrado em outubro de 2017, o estado da Renânia-Palatinado também não controlava a FFHG, uma vez que tinha vendido as suas ações na empresa à HNA Airport Group GmbH com base num acordo de aquisição de ações encerrado em 9 de agosto de 2017, ou seja, antes da celebração do acordo de *marketing*. Por conseguinte, o estado da Renânia-Palatinado não pode ser considerado um operador aeroportuário, que constitui uma entidade económica única com a FFHG, no âmbito da aplicação deste princípio. Esta situação difere da situação que deu origem ao primeiro acórdão do aeroporto de Charleroi ([52]). Nesse caso, o aeroporto era propriedade e dependia economicamente da Região da Valónia que celebrou o acordo controverso com a Ryanair, o que implicava que a Região da Valónia participasse na atividade económica exercida pelo aeroporto e obtivesse uma contrapartida financeira pela concessão das medidas.

(242) A Ryanair alega que mesmo uma participação sem controlo, como a participação do estado na FFHG antes de 2009, pode justificar uma análise conjunta do ponto de vista jurídico, uma vez que a Fraport e o estado de Hesse, os outros dois acionistas da FFHG, eram também uma empresa estatal e uma entidade estatal, respetivamente. Por conseguinte, a Ryanair alega que antes de o estado da Renânia-Palatinado ter adquirido uma participação de 82,5 % na FFHG em 1 de janeiro de 2009, tanto o signatário do acordo de *marketing* de 2005 como os proprietários da FFHG eram, em última instância, o Estado alemão.

(243) A Comissão rejeita esta linha de raciocínio pelas razões a seguir indicadas: em primeiro lugar, tal como acima referido, o estado da Renânia-Palatinado não detinha quaisquer ações na Fraport. Em segundo lugar, o estado de Hesse e o estado da Renânia-Palatinado são entidades jurídicas locais distintas (*Körperschaften des Öffentlichen Rechts*, ou seja, *Gebietskörperschaften*) e, devido ao sistema federal alemão, não estão sujeitas ao controlo do Estado federal aquando da celebração de contratos de *marketing* ou de serviços aeroportuários, uma vez que o investimento económico regional num aeroporto é da competência dos estados na ausência de uma competência federal (artigo 30.º e artigo 70.º, n.º 1, da Lei Fundamental alemã). Por conseguinte, as ações que o estado de Hesse detém não puderam influenciar os poderes acionistas que o estado da Renânia-Palatinado poderia exercer sobre a FFHG. Os benefícios económicos para o estado de Hesse enquanto acionista também não beneficiam o estado da Renânia-Palatinado, dada a clara separação dos orçamentos das entidades jurídicas públicas. Por conseguinte, a Comissão apreciará apenas se o estado da Renânia-Palatinado, enquanto entidade única, agiu como investidor privado numa economia de mercado.

(244) Tendo em conta o que precede, a Comissão apreciará os acordos de *marketing* individualmente e o princípio do operador de mercado apenas para o estado da Renânia-Palatinado.

([51]) Cf. Decisão Hahn I, considerandos 17 e seguintes e 182. No momento da celebração do acordo de *marketing* de 2005, os principais acionistas da Fraport eram o estado de Hesse (31,7 %), a Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH, uma sociedade detida pela cidade de Frankfurt am Main (20,3 %), a República Federal da Alemanha (obrigações passíveis de troca; 6,6 %), a Julius Bär Investment Management LLC (5,4 %) e a Deutsche Lufthansa AG (4,95 %).

([52]) Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de dezembro de 2008, Ryanair/Comissão, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, n.os 53-61.

(245) Uma vez que o estado da Renânia-Palatinado não pode ser considerado o operador do aeroporto de Frankfurt-Hahn para efeitos da apreciação dos acordos de *marketing* de 2005 e 2017, o método dos custos incrementais estabelecido nas Orientações relativas à aviação de 2014 no que respeita à aplicação do princípio do operador numa economia de mercado aos acordos entre aeroportos controlados pelo Estado e companhias aéreas não é aplicável aos acordos de *marketing* de 2005 e 2017.

5.1.2.3.3.2. Aplicabilidade do princípio do operador de mercado

(246) Segundo a Alemanha, os pagamentos em questão não constituem um auxílio estatal, uma vez que os montantes pagos pelo estado da Renânia-Palatinado à Ryanair correspondiam ao preço de mercado dos serviços de *marketing* prestados.

(247) Em primeiro lugar, há que apreciar se os acordos de *marketing* constituem um exercício de poderes públicos. Estes acordos de *marketing* são geralmente celebrados entre duas entidades privadas, por exemplo, um aeroporto e uma companhia aérea. No que respeita à aplicabilidade do princípio do operador numa economia de mercado, importa recordar que a questão não deve ser examinada na perspetiva de um qualquer operador numa economia de mercado, mas sim na perspetiva de um operador numa economia de mercado na situação do estado da Renânia-Palatinado.

(248) Por conseguinte, há que ter em conta o âmbito de aplicação do princípio do operador numa economia de mercado no que diz respeito ao estado da Renânia-Palatinado.

(249) De acordo com o n.º 77 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal «apenas os benefícios e as obrigações relacionados com o papel do Estado como um operador económico — com exclusão dos ligados ao seu papel como uma autoridade pública — devem ser tidos em conta», o que significa, nomeadamente, que não devem ser tidas em conta considerações de interesse público como o desenvolvimento regional.

(250) Os benefícios dos contratos de *marketing* em matéria de desenvolvimento do turismo regional, designadamente as potenciais receitas geradas pelo turismo na região, não podem ser tidos em conta numa eventual análise do cumprimento dos critérios do operador numa economia de mercado ([53]). No caso em apreço, a Alemanha e a Ryanair não apresentaram elementos de prova que indiquem que, através da celebração dos acordos de *marketing*, o estado da Renânia-Palatinado poderia ter esperado qualquer ganho financeiro enquanto operador numa economia de mercado para além do desenvolvimento do turismo na região.

(251) Por conseguinte, é irrelevante que a Alemanha tenha apreciado exaustivamente que a Ryanair tinha um elevado nível de competência no domínio do *marketing* de localização e que era a única companhia aérea que operava no aeroporto de Frankfurt-Hahn que podia ser considerada para a aquisição de serviços de *marketing*. Também é irrelevante se a Ryanair foi selecionada em conformidade com a legislação alemã em matéria de contratos públicos. A apreciação limita-se à questão de saber se os acordos de *marketing* podem resultar num ganho financeiro para além do desenvolvimento do turismo regional.

(252) A Alemanha não contestou que o estado da Renânia-Palatinado não beneficia de qualquer aumento das receitas do operador do aeroporto de Frankfurt-Hahn que possa resultar de um aumento do tráfego. O estado da Renânia-Palatinado não opera o aeroporto de Frankfurt-Hahn e era apenas um acionista minoritário (17,5 %) no aeroporto de Frankfurt-Hahn no momento da celebração do acordo de *marketing* de 2005 e não um acionista no momento da celebração do acordo de *marketing* de 2017, que são os únicos momentos pertinentes para a apreciação à luz do princípio do operador numa economia de mercado. As autoridades alemãs não apresentaram quaisquer ganhos relacionados com um aumento das receitas do aeroporto de Frankfurt-Hahn que possam ter beneficiado o estado da Renânia-Palatinado enquanto acionista do aeroporto.

(253) Pelo contrário, nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a Alemanha reiterou que se deve considerar que os acordos de *marketing* facilitam a promoção do turismo, juntamente com a acessibilidade, a conectividade e o desenvolvimento económico da região, não sendo o seu objetivo procurar obter lucros com a operação do aeroporto de Frankfurt Hahn.

([53]) Ver a Decisão (UE) 2020/1671, considerando 178.

(254) Não foi elaborado qualquer plano de atividades para apreciar estes potenciais benefícios antes de serem tomadas as decisões relativas à assinatura dos contratos de *marketing* com a Ryanair.

(255) As futuras receitas provenientes das taxas aeroportuárias e outras receitas provenientes da FFHG em resultado das operações de transporte aéreo da Ryanair no aeroporto de Frankfurt-Hahn não fazem parte das receitas que um hipotético operador numa economia de mercado, impulsionado por perspetivas de rendibilidade e na mesma situação que o estado da Renânia-Palatinado, teria tido em conta ao avaliar a oportunidade de celebrar os dois acordos de *marketing* em causa. Aquando da celebração do acordo de *marketing* de 2017, o estado da Renânia-Palatinado já não era efetivamente acionista da FFHG. Aquando da celebração do acordo de *marketing* de 2005, o estado da Renânia-Palatinado era um acionista minoritário da FFHG. Embora, em 2005, o estado tivesse beneficiado apenas indiretamente do aumento dos lucros gerados pela FFHG através de dividendos ou mais-valias, enquanto acionista minoritário da FFHG, o estado da Renânia-Palatinado não teria qualquer interesse em financiar integralmente medidas destinadas a aumentar o tráfego no aeroporto de Frankfurt-Hahn sem cofinanciamento pela própria FFHG ou pelo seu acionista de controlo e sem adquirir qualquer participação adicional na FFHG.

(256) Todos estes elementos demonstram que as decisões de celebrar os acordos de *marketing* não tinham qualquer relação económica com as ações detidas pelo estado da Renânia-Palatinado na FFHG ([54]). A Alemanha não contestou esta decisão.

(257) Em conclusão, os pagamentos efetuados pelo estado à Ryanair com base nos acordos de *marketing* são da mesma natureza que os pagamentos efetuados por uma entidade pública a uma companhia aérea para lançar ou manter serviços de transporte aéreo para um determinado aeroporto, com vista a promover o desenvolvimento económico da região onde o aeroporto está situado. Embora se trate de uma prática que pode ser comummente observada em entidades públicas responsáveis pelo desenvolvimento económico de uma região, tal prática é estranha a um operador numa economia de mercado motivado por considerações de rendibilidade. Por conseguinte, a Comissão considera que o princípio do operador de mercado não é aplicável.

(258) Por conseguinte, o princípio do operador numa economia de mercado não é aplicável à celebração dos acordos de *marketing* de 2005 e 2017 pelo estado da Renânia-Palatinado com a Ryanair, uma vez que o estado da Renânia-Palatinado não obteve qualquer benefício dos mesmos na sua qualidade de operador económico, tendo antes prosseguido objetivos de política pública.

(259) Por último, a Comissão observa que se considera que uma medida estatal não constitui uma vantagem se essa medida constituir uma compensação que represente a contrapartida dos serviços prestados pelas empresas encarregadas de um serviço de interesse económico geral para executar obrigações de serviço público, se essas empresas não beneficiarem, na realidade, de uma vantagem financeira, e se essa intervenção não tiver por efeito colocar essas empresas numa posição mais favorável em relação aos seus concorrentes ([55]). Contudo, no caso em apreço, a Alemanha não indicou que tenham sido confiadas à Ryanair obrigações de serviço público.

5.1.2.3.3.3. Por uma questão de exaustividade: determinação da vantagem conferida à Ryanair

(260) A conclusão de que o princípio do operador numa economia de mercado não se aplica aos acordos de *marketing* basta para concluir que os pagamentos recebidos pela Ryanair constituem uma vantagem para a Ryanair.

([54]) Ver a Decisão (UE) 2020/1671 da Comissão, considerando 178.

([55]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de setembro de 2010, Comissão/Deutsche Post AG, C-399/08, ECLI:EU:C:2010:481, n.º 41, e acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e outros/Comissão, C-71/09 P, ECLI:EU:C:2011:368, n.º 92.

(261) Por uma questão de exaustividade, a fim de determinar a existência de uma vantagem para a Ryanair se o princípio do operador numa economia de mercado fosse aplicável aos acordos de *marketing*, o que não era o caso, a Comissão examinou todas as circunstâncias pertinentes do caso, em conformidade com a comunicação sobre a noção de auxílio estatal. Por exemplo, circunstâncias excecionais podem justificar que a compra de bens ou serviços por uma autoridade pública, mesmo ao preço de mercado, não seja considerada conforme com as condições de mercado, designadamente quando compra não responde às necessidades reais da autoridade pública ([56]).

(262) A questão central da apreciação da Comissão sobre a existência de uma vantagem conferida à Ryanair nesse cenário alternativo consiste em saber se o estado da Renânia-Palatinado tinha uma necessidade real de serviços de *marketing* adquiridos à Ryanair para cumprir o seu objetivo de política pública, a saber, a promoção do estado da Renânia-Palatinado.

(263) A alegação da Alemanha e da Ryanair de que o estado da Renânia-Palatinado adquiriu serviços de *marketing* à Ryanair a preços de mercado pode ser afastada. A questão decisiva neste caso é a de saber se houve uma necessidade real desses serviços. Por conseguinte, a Comissão não abordará o parecer de peritos externos sobre a conformidade do preço com o mercado nem o sistema de controlo que foi criado para controlar a alegada conformidade da aplicação do acordo de *marketing* com o mercado.

(264) A Comissão aprecia se os acordos de *marketing* foram celebrados para adquirir serviços de *marketing* genuínos ou se o verdadeiro objetivo desses acordos era conceder um auxílio à Ryanair em troca da exploração de serviços aéreos pela Ryanair a partir do aeroporto de Frankfurt-Hahn.

5.1.2.3.3.3.1. A compra de serviços de *marketing* era apenas um pretexto para realizar pagamentos à Ryanair e, deste modo, mantê-la no aeroporto de Frankfurt-Hahn.

(265) Pelas razões a seguir expostas, a Comissão chegou à conclusão de que a aquisição de serviços de *marketing* era apenas um pretexto para realizar pagamentos à Ryanair e, deste modo, mantê-la no aeroporto de Frankfurt-Hahn; mesmo que os serviços de *marketing* tivessem algum efeito de *marketing* (o que não era o caso), não era essa a principal intenção dos acordos, que tem de ser vista como subvenções dissimuladas, e os benefícios financeiros do efeito de *marketing* não reverteram para o estado da Renânia-Palatinado.

— *O estado da Renânia-Palatinado não tinha qualquer intenção real de publicitar a região*

(266) A Alemanha contesta a consideração da Comissão na decisão de início do procedimento segundo a qual os acordos de *marketing* não visavam publicitar a região. As autoridades alemãs alegam que cabe à Comissão o ónus da prova deste pressuposto. A Comissão discorda. Estabeleceu na decisão de início do procedimento que, à primeira vista, o objetivo dos acordos de *marketing* era assegurar que a Ryanair voa para o aeroporto de Frankfurt-Hahn com uma determinada frequência. Coube então à Alemanha demonstrar que, na realidade, o estado da Renânia-Palatinado adquiriu serviços de *marketing* genuínos.

(267) Pelas razões que se seguem, com base nas observações recebidas, a Comissão confirma a apreciação preliminar da decisão de início do procedimento.

(268) Em primeiro lugar, a falta de intenção do estado da Renânia-Palatinado de fazer publicidade à região resulta das circunstâncias em que foi celebrado o acordo de *marketing*.

([56]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 14 de junho de 2023, Ryanair e Airport Marketing Services/Comissão, T-79/21, ECLI:EU:T:2023:334, n.º 167. «No que diz respeito à crítica das recorrentes relativa à base jurídica do critério da "necessidade real", há que recordar que a legalidade de uma decisão da Comissão que declara a existência de um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE deve ser apreciada, a título principal, à luz das regras objetivas do Tratado FUE (cf., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2014, Alemanha/Comissão, T-295/12, não publicado, EU:T:2014:675, n.º 181, e jurisprudência referida).»

(269) O estado da Renânia-Palatinado tinha um interesse de política económica em manter a Ryanair no aeroporto de Frankfurt-Hahn. O estado da Renânia-Palatinado concedeu à Ryanair, entre 2001 e 2003, auxílios para a formação de pilotos e tripulantes (considerandos 199 a 220). A Alemanha argumentou que o aeroporto de Frankfurt-Hahn era um empregador importante, adequado para reduzir o desemprego na região de Frankfurt-Hahn.

(270) Além disso, no segmento de passageiros, a competitividade do aeroporto de Frankfurt-Hahn em relação aos aeroportos próximos dependia fortemente da Ryanair. Devido à sua localização geográfica, não é tão fácil aceder ao aeroporto de Frankfurt-Hahn por transportes públicos a partir da cidade mais próxima como, por exemplo, os aeroportos de Colónia-Bona, Frankfurt am Main ou Estrasburgo, que têm, cada um, uma ligação ferroviária direta. O aeroporto de Frankfurt-Hahn é atrativo para os passageiros, principalmente devido aos voos de baixo custo que oferece. Por conseguinte, o aeroporto dependia fortemente do facto de a Ryanair continuar a operar no aeroporto e a oferecer tarifas de baixo custo.

(271) Em segundo lugar, a Comissão não consegue compreender a razão pela qual o estado da Renânia-Palatinado procurou promover a região como destino turístico investindo uma parte considerável do seu orçamento de *marketing* (a Lufthansa, que não foi contestada neste ponto pela Alemanha, fala de 30 a 50 %) nos serviços de *marketing* de uma única companhia aérea.

(272) É possível chegar ao estado da Renânia-Palatinado através de vários meios de transporte, incluindo automóvel, comboio e autocarro. Devido à sua localização geográfica, a forma mais conveniente de chegar ou viajar a partir do aeroporto é de automóvel ou autocarro. Não é particularmente atrativo para os turistas terem de alugar um automóvel para chegar ao destino turístico mais próximo (cerca de uma hora até Trier ou Koblenz). Tal sugere que a conceção do próprio aeroporto está mais orientada para o voo de passageiros do estado da Renânia-Palatinado para outro local. Com efeito, de acordo com as observações da Alemanha, um estudo da Dornier Consulting concluiu que [75-80] % do tráfego aeroportuário era tráfego de saída, o que significa que a grande maioria dos passageiros da Ryanair a partir de Frankfurt-Hahn realiza partidas. Tal sugere que a promoção de rotas de/para este aeroporto é mais suscetível de melhorar o turismo noutros locais.

(273) Além disso, a Alemanha não desenvolveu o pressuposto da Ryanair de que o estado utilizou os serviços de *marketing* da Ryanair como carteira de marcas. Por conseguinte, este pressuposto *ex post* da Ryanair não pode ser mantido.

(274) Por conseguinte, a Comissão considera que o efeito e o objetivo principais esperados dos acordos em causa para o estado da Renânia-Palatinado não consistia em adquirir serviços de *marketing* com vista a promover o território da Renânia-Palatinado, mas em apoiar financeiramente as operações de transporte aéreo da Ryanair com partida e destino ao aeroporto de Frankfurt-Hahn.

— *Priorização das operações de voo da Ryanair em vez dos serviços de* marketing

(275) Os serviços adquiridos pelo estado da Renânia-Palatinado com base nos acordos de *marketing* consistem em ligações no sítio Web da Ryanair para as ofertas turísticas no estado da Renânia-Palatinado ([57]), o redirecionamento de anúncios utilizando os dados recolhidos junto dos visitantes do sítio Web da Ryanair ([58]), uma colocação da Renânia-Palatinado na página de Facebook e no blogue da Ryanair ([59]), duas páginas na revista de bordo da Ryanair ([60]) e uma campanha de imprensa em benefício do setor do turismo da Renânia-Palatinado ([61]). Estes canais de comunicação social visam essencialmente (potenciais) clientes da Ryanair e nem sequer todos eles. Por exemplo, o acordo de *marketing* de 2017 prevê apenas a colocação do destino Renânia-Palatinado nas páginas iniciais da Ryanair relativas ao Reino Unido, Irlanda e Itália, mencionando explicitamente neste contexto as ligações aéreas da Ryanair para Londres-Stansted, Edimburgo, Newquay e Roma. Afigura-se, assim, que, em vez de promover o território da Renânia-Palatinado enquanto tal, os serviços limitados de *marketing* prestados pela Ryanair com base nos acordos de *marketing* de 2005 e 2017, nomeadamente os anúncios limitados apenas às partes dos sítios Web da companhia aérea associadas ao destino em causa, parecem promover, antes de mais, as próprias operações de transporte aéreo da Ryanair de/para a Renânia-Palatinado.

([57]) Ver artigo 1.º do acordo de *marketing* de 2005 e anexo 1 do acordo de *marketing* de 2017.
([58]) Ver anexo 1 do acordo de *marketing* de 2017.
([59]) Ver anexo 1 do acordo de *marketing* de 2017.
([60]) Artigo 2.º do acordo de *marketing* de 2005.
([61]) Artigo 3.º do acordo de *marketing* de 2005.

(276) A Comissão não contesta a alegação da Ryanair segundo a qual o *marketing* no seu sítio Web poderia efetivamente atrair clientes no sentido de comprarem um voo para a Renânia-Palatinado. Pode acontecer que os visitantes tenham, como alega a Ryanair nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, «uma transição sem descontinuidades da visualização de um anúncio publicitário para a compra de um bilhete no mesmo sítio Web ou, de outra forma, da reserva de um bilhete para a visualização de publicidade relacionada com o destino, o que poderia influenciar a escolha do seu destino para a viagem seguinte».

(277) O ponto fundamental, tal como explicado acima (considerando 275), é que os serviços de *marketing* da Ryanair se destinam especificamente àqueles que já decidiram visitar o sítio Web da Ryanair. Tal pode ser, como a própria Ryanair afirmou, durante a compra de um bilhete de avião, ou seja, normalmente pessoas que já são clientes da Ryanair. Por conseguinte, esta característica constitui um indício adicional de que os serviços de *marketing* não foram concebidos para promover a região em geral, nem tiveram esse efeito, mas em vez disso promoveram especificamente os serviços de transporte aéreo para o aeroporto de Frankfurt-Hahn oferecidos pela Ryanair.

(278) Além disso, ambos os acordos de *marketing* contêm compromissos precisos da Ryanair no que respeita às operações de serviços aéreos (com base num determinado número de aeronaves no aeroporto de Frankfurt-Hahn de acordo com o acordo de *marketing* de 2005 e que transportam um determinado número de passageiros por ano nos termos do acordo de *marketing* de 2017). Uma entidade exclusivamente interessada na aquisição de serviços de *marketing* não teria qualquer interesse em incluir nos acordos que formalizam esta aquisição as obrigações impostas ao prestador dos serviços de *marketing* no que respeita às operações de transporte aéreo. A existência dessas obrigações nos acordos de serviços de *marketing* implica, *de facto*, que a Ryanair seja remunerada, através dos pagamentos de *marketing* efetuados pelo estado da Renânia-Palatinado, pelas suas operações de transporte aéreo de/para o aeroporto de Frankfurt-Hahn.

— *Priorização da Ryanair em vez de um prestador de serviços de* marketing *em linha*

(279) A publicidade na revista de bordo da Ryanair visava apenas um pequeno conjunto de potenciais viajantes, a saber, os que já utilizam os serviços da Ryanair. Os turistas visados pela Ryanair não são os principais clientes interessados no turismo no estado da Renânia-Palatinado. É possível chegar ao estado da Renânia-Palatinado através de vários meios de transporte, incluindo automóvel, comboio e autocarro. Esta contradição sugere que o estado da Renânia-Palatinado não tinha qualquer intenção real de promover o turismo através da celebração de acordos de *marketing* com a Ryanair.

(280) Os serviços de *marketing* beneficiaram mais a Ryanair do que promoveram o estado da Renânia-Palatinado e a sua área circundante. Os serviços de *marketing* prestados pela Ryanair não podiam promover eficazmente o estado da Renânia-Palatinado e a sua área circundante, pelo que a escolha da Ryanair não estava suficientemente justificada em termos económicos; os serviços de *marketing* da Ryanair não surtiram o efeito alegado; e, mesmo que os acordos em causa tivessem um efeito, beneficiavam mais a Ryanair do que qualquer outra pessoa.

(281) Tal como indicado anteriormente, a Comissão manifesta dúvidas quanto ao efeito positivo para o estado dos contratos de *marketing* assinados com a Ryanair. Supondo que as campanhas de *marketing* em causa tenham como efeito incentivar clientes da Ryanair a comprar bilhetes de avião para a Renânia-Palatinado, esse efeito beneficiaria, em primeira instância, a companhia aérea Ryanair e corresponderia a um esforço de promoção dos seus serviços, que deveria ser uma incumbência da própria Ryanair.

(282) Na decisão *Montpellier*, a Comissão concluiu que a Ryanair atinge os seus objetivos em matéria de taxa de ocupação através da sua política de preços («gestão das receitas»). O sistema de gestão das receitas da Ryanair tem como objetivo induzir os potenciais clientes da Ryanair a escolher um destino específico com um preço ideal para a Ryanair. Um dos principais aspetos do sistema de gestão da rentabilidade da Ryanair consiste em determinar o preço máximo que um passageiro está disposto a pagar pelo seu bilhete de avião e, ao mesmo tempo, otimizar a ocupação da aeronave, com o intuito de maximizar as receitas da Ryanair e de conquistar o mercado europeu ([62]). No caso desta companhia aérea, verifica-se uma grande variação entre as tarifas na época alta e as tarifas na época baixa, significando isto que os passageiros de voos na época alta proporcionam um maior lucro à Ryanair do que os passageiros de voos na época baixa.

(283) A promoção de destinos suscetíveis de permitir à Ryanair obter um preço de época alta também seria do interesse da Ryanair. Por conseguinte, se a campanha de *marketing* tiver um impacto, a Ryanair beneficiará diretamente.

([62]) Ver a Decisão (UE) 2020/1671 da Comissão, considerando 294.

(284) Além disso, qualquer ação de *marketing* pode contribuir para captar passageiros que não sejam seduzidos apenas pelas tarifas, ou que não teriam ponderado viajar com a Ryanair para a Renânia-Palatinado se não tivessem sido alvo de uma ação de *marketing*. A captação de passageiros por meio das ações de *marketing* reduz, assim, a pressão sobre a Ryanair para atrair passageiros com base apenas na sua política de preços para alcançar as suas metas em termos de taxas de ocupação.

5.1.2.3.3.3.2. Prática da Ryanair observada noutros processos

(285) A Comissão observa igualmente que a utilização de contratos de *marketing* para justificar os pagamentos à Ryanair como forma de manter essa companhia num aeroporto regional não é inédita. Concretamente, o procedimento formal de investigação da Comissão no processo SA.33961, relativo ao aeroporto de Nîmes, revelou que, num caso em que a taxa de ocupação de uma ligação tinha diminuído significativamente, a Ryanair exerceu pressão sobre as entidades públicas envolvidas para a aquisição de serviços de *marketing* suplementares, tendo ameaçado deixar de explorar a ligação se não houvesse um aumento pontual da contribuição financeira ([63]). No que respeita ao aeroporto de Altenburg-Nobitz, o procedimento formal de investigação da Comissão no processo SA.26500 ([64]) demonstrou que, depois de o operador do aeroporto se ter recusado a pagar uma quantia exigida pela Ryanair como taxa de *marketing* pelo plano de voos para o verão de 2011, a Ryanair cessou as suas atividades no aeroporto em março de 2011 ([65]). Mais recentemente, no processo SA.47867, relativo ao aeroporto de Montpellier ([66]), a Comissão considerou que os acordos de *marketing* celebrados com uma associação local dissimulavam subvenções para promover as rotas aéreas da Ryanair. Posteriormente, o Tribunal Geral reconheceu que esta conclusão era correta ([67]).

5.1.2.3.3.3.3. Por uma questão de exaustividade: conclusão sobre a vantagem conferida à Ryanair

(286) A partir dos elementos de prova acima referidos, a Comissão conclui que a aquisição dos serviços de *marketing* pelo estado da Renânia-Palatinado à Ryanair apenas justifica os pagamentos efetuados à Ryanair pelas suas operações de voo, mas não proporciona um ganho financeiro ao estado da Renânia-Palatinado na sua qualidade de operador económico e não corresponde a uma verdadeira aquisição de serviços de promoção do turismo. Por conseguinte, os acordos de *marketing* de 2005 e 2017 também conferiram uma vantagem à Ryanair.

5.1.2.3.4. Seletividade

(287) Os acordos de *marketing* foram celebrados com a Ryanair, na sequência de negociações individuais e, além disso, sem qualquer concurso público prévio tanto quanto é do conhecimento da Comissão. Por conseguinte, qualquer vantagem económica envolvida nesses acordos seria seletiva ([68]).

5.1.2.3.5. Distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais

(288) Uma vez que as companhias aéreas concorrem entre si no comércio no interior da União e a Ryanair é uma companhia aérea ativa em toda a União, a Comissão considera, a título preliminar, que qualquer vantagem económica envolvida nos acordos em questão é suscetível de distorcer a concorrência e de afetar as trocas comerciais no interior da União.

([63]) Ver a Decisão (UE) 2016/633 da Comissão, de 23 de julho de 2014, relativa ao auxílio estatal SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) concedido pela França à Câmara de Comércio e Indústria de Nîmes-Uzès-Le Vigan, à Veolia Transport Aéroport de Nîmes, à Ryanair Limited e à Airport Marketing Services Limited (JO L 113 de 27.4.2016, p. 32), considerandos 102, 547 e 548.

([64]) Decisão (UE) 2016/287 da Comissão, de 15 de outubro de 2014, relativa ao auxílio estatal SA.26500-2012/C (ex-2011/NN, ex-CP 227/2008) concedido pela Alemanha à Flugplatz Altenburg-Nobitz GmbH e à Ryanair Ltd. (JO L 59 de 4.3.2016, p. 22).

([65]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Comissão, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, n.º 258.

([66]) Ver a Decisão (UE) 2020/1671 da Comissão, considerando 245.

([67]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 14 de junho de 2023, Ryanair e Airport Marketing Services/Comissão, T-79/21, ECLI:EU:T:2023:334, n.ºs 161 a 310.

([68]) Ver o n.º 126 da Comunicação sobre a noção de auxílio estatal e o acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2015, Comissão/MOL, Processo C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, n.ºs 60 e seguintes.

5.1.2.3.6. Conclusão

(289) A Comissão conclui que os acordos de *marketing* em causa constituem um auxílio estatal à Ryanair na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

5.1.2.4. Os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 entre a FFHG e a Ryanair

(290) No que diz respeito aos contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 entre a FFHG e a Ryanair, a Comissão considera adequado iniciar a sua apreciação com a aplicação do princípio do operador numa economia de mercado para apreciar se os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 conferiram uma vantagem à Ryanair.

(291) A este respeito, importa recordar que, antes da celebração desses contratos, a relação entre a Ryanair e o aeroporto foi regida pelos contratos de serviços aeroportuários de 2002 e de 2005. No que diz respeito a esses contratos, a Comissão considerou, na Decisão Hahn I, que estes respeitavam o princípio do operador numa economia de mercado e, por conseguinte, não constituíam auxílios estatais.

(292) Além disso, é importante ter presente que as taxas aeroportuárias pagas pela Ryanair ao abrigo dos contratos de serviços aeroportuários de 2013 e 2015 correspondem às taxas aeroportuárias incluídas no regime geral de taxas aeroportuárias aplicável a Frankfurt-Hahn. As tabelas gerais de taxas de 2002 e de 2006 foram apreciadas pela Comissão na Decisão Hahn I e a Comissão concluiu que não constituíam auxílios estatais.

(293) O acordo de serviços aeroportuários de 2002 foi inicialmente aplicável até 13 de fevereiro de 2017, com uma opção de prorrogação até 13 de fevereiro de 2022, e o acordo de serviços aeroportuários de 2005 foi inicialmente aplicável até 2027.

(294) Por conseguinte, os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 devem ser apreciados à luz dessa linha de base, uma vez que a Ryanair tinha o direito, em princípio, de continuar a operar no aeroporto de Frankfurt-Hahn com base nas condições de mercado acordadas com a FFHG nos contratos de serviços aeroportuários de 2002 e de 2005 até 2022 e 2027, respetivamente. Desde que os contratos de serviços aeroportuários subsequentes correspondam apenas aos contratos existentes (os contratos de serviços aeroportuários de 2002 e de 2005), que normalmente continuariam a funcionar, as posições económicas da Ryanair e da FFHG não são alteradas pela celebração dos contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016.

5.1.2.4.1. O Side Letter Agreement de 2013

(295) O Side Letter Agreement de 2013 é uma Side Letter do acordo normalizado de assistência em escala. Tal como sublinhado pela Alemanha e pela Ryanair nas suas observações após a decisão de início do procedimento, o Side Letter Agreement de 2013 não se afasta da tabela de taxas aeroportuárias, mas confirma a sua aplicabilidade e apenas atualiza as regras de assistência em escala aplicáveis à Ryanair de acordo com a evolução geral no setor da aviação.

(296) Uma vez que o Side Letter Agreement de 2013 não altera de forma substancial as regras anteriormente aplicáveis e que as regras anteriormente aplicáveis cumprem o princípio do operador numa economia de mercado (tal como determinado pela Comissão na Decisão Hahn I), a Comissão conclui que o Side Letter Agreement de 2013 não confere qualquer vantagem à Ryanair e, por conseguinte, não constitui um auxílio estatal.

5.1.2.4.2. A anotação de 2015

(297) Tal como descrito no considerando 41, a anotação de 2015 prorroga o Side Letter Agreement de 2013 por três anos, até 2017. Além disso, inclui alterações relativas ao fornecimento de veículos na plataforma de estacionamento/veículo de manutenção e à disponibilização de escritórios administrativos e de espaço de armazenamento para peças sobresselentes.

(298) O simples fornecimento de veículos na plataforma de estacionamento/veículo de manutenção e de escritórios administrativos e espaço de armazenamento não vai além de um gesto comercial para com o cliente principal do aeroporto. Não são suscetíveis de alterar a conclusão da Comissão na Decisão Hahn I de que os pagamentos efetuados pela Ryanair à FFHG pelos serviços aeroportuários respeitam o princípio do operador numa economia de mercado.

(299) Uma vez que a anotação de 2015 não altera de forma substancial as regras anteriormente aplicáveis e que as regras anteriormente aplicáveis cumprem o princípio do operador numa economia de mercado, a Comissão conclui que a anotação de 2015 não confere qualquer vantagem à Ryanair e, por conseguinte, não constitui um auxílio estatal.

5.1.2.4.3. A Side Letter n.º 2 de 2016

(300) A *Side Letter* n.º 2 de 2016 contém duas alterações relativas às taxas aeroportuárias a pagar pela Ryanair: a) aplica-se uma taxa aeroportuária reduzida de […] EUR por passageiro a partir de […] passageiros por ano. Anteriormente, com base na tabela geral de taxas de 2006, aplicava-se apenas a partir de […] passageiros por ano e b) um novo sistema de apoio ao *marketing*, segundo o qual não serão aplicadas quaisquer taxas aeroportuárias a qualquer passageiro acima do número de passageiros à partida do ano anterior. O período de vigência do acordo termina em 31 de março de 2022.

(301) A Alemanha respondeu às dúvidas suscitadas pela Comissão na decisão de início do procedimento e reiteradas pela Lufthansa nas suas observações relativas à data do estudo da PwC. Em especial, em conformidade com as explicações fornecidas pela FFHG nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a Alemanha esclareceu que o estudo da PwC não foi encomendado dois dias antes da celebração do acordo, tendo, pelo contrário, estado em preparação e sido debatido com a FFHG durante um período mais longo, pelo que as suas conclusões eram do conhecimento da direção da FFHG aquando da celebração do acordo.

(302) A Comissão deve igualmente corrigir a conclusão preliminar da decisão de início do procedimento (considerando 288) de que o cenário contrafactual seria um declínio progressivo do número de passageiros da Ryanair nos anos seguintes.

(303) Como a Alemanha explicou em pormenor, o contexto da celebração da Side Letter n.º 2 de 2016 foi a privatização prevista do aeroporto. A Ryanair insistiu em obter um contrato de serviços aeroportuários de cinco anos e ameaçou de outro modo abandonar imediatamente o aeroporto. Com base nas informações transmitidas pela Alemanha, a Comissão considera que essa ameaça deve ter parecido credível para o aeroporto. Com efeito, a credibilidade desta ameaça é confirmada tanto pela Lufthansa, que se baseia várias vezes no facto de a Ryanair poder abandonar facilmente o aeroporto, como pelo relatório da Oxera apresentado pela Ryanair. Contrariamente ao que a Comissão tinha considerado na decisão de início do procedimento (considerando 288), o pressuposto do estudo da PwC de que, no cenário contrafactual, a Ryanair cessaria imediatamente todas as atividades na FFHG a partir de 2016 é, por conseguinte, considerado realista.

(304) A Alemanha esclareceu igualmente que as previsões de custos e receitas referidas no estudo da PwC estavam à disposição da FFHG antes da assinatura do contrato e foram utilizadas pela FFHG para avaliar a oportunidade de celebrar o contrato.

(305) O estudo da PwC parte do princípio de que, no cenário de base, a FFHG poderia esperar um número constante de passageiros transportados pela Ryanair de [2-3] milhões por ano entre 2017 e 2021. Na decisão de início do procedimento (considerando 287), a Comissão considerou este cenário bastante otimista. No entanto, estes pressupostos basearam-se nos documentos de planeamento interno da FFHG, que esta disponibilizou à PwC, tal como confirmado nas observações da Alemanha sobre a decisão de início do procedimento. Por conseguinte, na ausência de indicações credíveis em contrário, a Comissão aceita esses cenários.

(306) O estudo da PwC compara um cenário em que a Ryanair permanece no aeroporto com o cenário em que a Ryanair abandona o aeroporto. Se concluir que o contrato da Ryanair gera um fluxo de caixa livre anual adicional de [4-5 milhões] de EUR em 2017, que aumenta gradualmente para atingir [4,5-5,5 milhões] de EUR em 2021. Apesar de algumas insuficiências do estudo, nomeadamente a falta de variação do número de passageiros da Ryanair nos controlos de sensibilidade, a Comissão considera, em última análise, que um operador numa economia de mercado poderia ter baseado a sua decisão nesse estudo.

(307) O estudo demonstrou que a Side Letter n.º 2 de 2016 tinha um valor de capital de [20-25] milhões de EUR, o que resulta da agregação dos fluxos de caixa livres e da sua atualização em [5-10] % por ano.

(308) Este resultado também não é posto em causa pelo parecer de peritos da AT Kearney, que tinha um objetivo diferente, que analisa a rendibilidade da FFHG no seu conjunto. No entanto, a questão pertinente para a aplicação do princípio do operador numa economia de mercado à Side Letter n.º 2 de 2016 é a de saber se, na ausência desse contrato, a FFHG ficaria em pior situação. É esse o caso, uma vez que teria entre menos [4-5] milhões de EUR e [4,5-5,5] milhões de EUR de fluxos de caixa livres por ano.

(309) Por estas razões, a Comissão conclui que a Side Letter n.º 2 de 2016 cumpre o critério do operador numa economia de mercado. Por conseguinte, a Side Letter n.º 2 de 2016 não confere uma vantagem à Ryanair e não constitui um auxílio estatal.

5.2. **Compatibilidade do auxílio**

(310) Nesta secção, a Comissão apreciará a compatibilidade das medidas que foram consideradas auxílios estatais:

a) Auxílio estatal à FFHG na sequência da retirada, em 2016, da parcela «Habitação» do acordo de venda de terrenos de 2014;

b) Auxílio à formação a favor da Ryanair;

c) Apoio ao *marketing* a favor da Ryanair.

5.2.1. *No que diz respeito à medida de auxílio a favor da FFHG*

(311) A única medida a favor da FFHG objeto de investigação, relativamente à qual a Comissão conclui que constitui um auxílio, é a «dupla venda» pela FFHG de uma parcela de terreno (considerando 200).

(312) Na decisão de início do procedimento (considerandos 326 a 330), a Comissão expôs por que razão, se o exercício do direito de retratação pela FFHG a zero EUR constitui um auxílio estatal, tem dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno e recordou à Alemanha que recai sobre si o ónus da prova da compatibilidade.

(313) A Alemanha não invocou qualquer motivo de compatibilidade do auxílio, mas limitou a sua argumentação à alegação de que esta medida não implica um auxílio a favor da FFHG.

(314) Por conseguinte, a Comissão conclui que o auxílio de 1,25 milhões de EUR para a venda da parcela de terreno «habitação» é incompatível com o mercado interno. A Alemanha tem de o recuperar junto do seu beneficiário.

5.2.2. *No que diz respeito às medidas de auxílio a favor da Ryanair*

5.2.2.1. O auxílio à formação a favor da Ryanair

(315) Em primeiro lugar, há que examinar se o auxílio à formação preenche as condições para beneficiar de uma isenção por categoria e, em caso negativo, se está preenchida a condição prevista no artigo 107.º, n.ºs 2 e 3, do TFUE.

5.2.2.1.1. Regulamento Geral de Isenção por Categoria

(316) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou, a título preliminar, que o auxílio à formação poderia preencher a condição estabelecida no artigo 31.º do RGIC, mas que eram necessárias informações adicionais para tomar uma posição definitiva. No entanto, apesar do pedido de informações complementares por parte da Comissão, esta não recebeu quaisquer informações da Alemanha nem das partes interessadas.

(317) A Alemanha e a Ryanair alegaram que não podiam fornecer documentos adicionais, uma vez que a sua obrigação de conservar os documentos solicitados tinha expirado ao abrigo da legislação nacional aplicável.

(318) O Tribunal de Justiça decidiu que compete ao Estado-Membro apresentar os seus possíveis fundamentos de compatibilidade e demonstrar que estão reunidas as condições de compatibilidade ([69]). Os Estados-Membros e as partes interessadas têm conhecimento do prazo de prescrição de 10 anos previsto no artigo 17.º do Regulamento (UE) 2015/1589. Por conseguinte, não podem invocar um prazo de prescrição nacional alegadamente mais curto que regule a sua obrigação de conservar documentos para escapar a esse ónus da prova.

(319) A Comissão não dispõe de informações sobre os custos exatos financiados pelo auxílio à formação e, por conseguinte, não pode apreciar se os custos eram elegíveis ao abrigo do RGIC. Nos termos do artigo 31.º, n.º 3, do RGIC, os custos elegíveis teriam sido a) os custos pessoais dos formadores relativos às horas durante as quais os formadores participam na formação; b) os custos operacionais dos formadores e formandos diretamente relacionados com o projeto de formação; c) os custos de serviços de consultoria relacionados com o projeto de formação; d) os custos pessoais dos formandos e os custos gerais indiretos relativos às horas durante as quais os formandos participam na formação.

(320) Além disso, a Alemanha não apresentou informações sobre a natureza e o conteúdo da formação que permitiriam à Comissão determinar se a formação, ou parte dela, não era do tipo que as empresas realizam para cumprir as normas nacionais obrigatórias em matéria de formação (artigo 31.º, n.º 2, do RGIC).

(321) Além disso, a Alemanha não forneceu quaisquer informações que demonstrem que as intensidades máximas de auxílio estabelecidas no artigo 31.º, n.º 4, do RGIC foram respeitadas.

(322) Na ausência destas informações, a Comissão considera que a Alemanha não demonstrou que o auxílio à formação preenche a condição prevista no artigo 31.º do RGIC.

5.2.2.1.2. Artigo 107.º, n.º 2, do TFUE

(323) A Comissão não pode declarar o auxílio à formação compatível nos termos do artigo 107.º, n.º 2, do TFUE, uma vez que o auxílio não tem caráter social na aceção estrita do artigo 107.º, n.º 2, alínea a), do TFUE, nem serve para reparar danos causados por catástrofes naturais ou por outros acontecimentos extraordinários [artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE], nem é concedido à economia de certas regiões da República Federal da Alemanha afetadas pela divisão da Alemanha [artigo 107.º, n.º 2, alínea c), do TFUE].

5.2.2.1.3. Artigo 107.º, n.º 3, do TFUE

(324) De acordo com a jurisprudência do Tribunal, a Comissão é obrigada a exercer o seu poder discricionário para apreciar uma medida de auxílio estatal que não cumpra as condições estabelecidas no RGIC nos termos do artigo 107.º, n.º 3, do TFUE. Ao fazê-lo, pode basear-se na experiência adquirida em processos anteriores, resumida nos critérios estabelecidos no RGIC ([70]), e na Comunicação da Comissão ([71]) que estabelece critérios para a apreciação da compatibilidade dos auxílios à formação sujeitos a notificação individual («comunicação») a partir de 2009.

([69]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de abril de 1993, Itália/Comissão, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, n.º 20.

([70]) Ver Acórdão do Tribunal Geral de 14 de julho de 2011, Freistaat Sachsen (Alemanha)/Comissão Europeia, T-357/02 RENV, ECLI:EU:T:2011:376, n.ºs 42 a 48.

([71]) Comunicação da Comissão — Critérios de análise da compatibilidade de auxílios estatais à formação sujeitos a notificação individual (JO C 188 de 11.8.2009, p. 1), ponto 3: «Estas diretrizes destinam-se a conferir transparência às decisões da Comissão e à sua fundamentação, bem como a assegurar a previsibilidade e a segurança jurídica. Nos termos do n.º 1, alínea g), do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 800/2008 de Comissão, de 6 de Agosto de 2008, que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado comum, em aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado (Regulamento geral de isenção por categoria) [...], todos os auxílios individuais à formação, concedidos numa base *ad hoc* ou a título de um regime de auxílios, estarão sujeitos às presentes diretrizes, sempre que o seu equivalente-subvenção ultrapasse dois milhões de EUR por projeto de formação.».

(325) No caso em apreço, as isenções ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alíneas a), b) e d), não são aplicáveis ([72]).

(326) Para serem compatíveis com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, os auxílios devem preencher duas condições, sendo a primeira que devem destinar-se a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas e a segunda que não podem alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum ([73]).

(327) A título preliminar, a Comissão observa que adotou, em 2009, a comunicação. Quando adota orientações, a Comissão está, em princípio, vinculada por essas orientações para efeitos do exercício do seu poder discricionário. No entanto, quando os Estados-Membros invocam razões particulares pelas quais a Comissão se deve afastar das suas orientações, a Comissão é obrigada a analisar esses argumentos e a exercer o seu poder discricionário, tendo em conta esses argumentos ([74]).

(328) No caso em apreço, o auxílio foi concedido antes da adoção da comunicação. A Alemanha e as partes interessadas não apresentaram observações específicas sobre a conformidade do auxílio com a comunicação. Por estas razões, a Comissão considera adequado basear a sua apreciação diretamente nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, inspirando-se nos princípios estabelecidos na comunicação.

(329) Em primeiro lugar, os auxílios devem visar facilitar o desenvolvimento de uma atividade económica. A Alemanha declarou que o auxílio à formação se baseia numa política do mercado de trabalho do estado da Renânia-Palatinado. O objetivo do auxílio é qualificar as pessoas para que possam aceder ao mercado de trabalho, nomeadamente no setor dos transportes aéreos. Por um lado, a formação de potenciais trabalhadores constitui um investimento no desenvolvimento económico do setor dos transportes aéreos. Por outro lado, o aumento do emprego na região tem um impacto direto na economia da região, uma vez que afeta o consumo e o investimento. Por conseguinte, a primeira condição está preenchida.

(330) Em segundo lugar, o auxílio à formação não pode alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.

(331) De acordo com os pontos 9, 10, 12 e 16 da comunicação, presume-se que o auxílio à formação não altera as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum, quando a) existe uma deficiência de mercado que justifica o auxílio, b) o auxílio não é o único instrumento político de que os Estados-Membros dispõem para promover a formação, c) o auxílio à formação tem um efeito de incentivo e era necessário e, por último, d) o auxílio é proporcionado.

(332) A comunicação indica que, em primeiro lugar, os auxílios à formação só devem ser concedidos numa situação de deficiência de mercado. Nesta apreciação, serão relevantes a natureza da formação, bem como a transferibilidade das competências adquiridas durante a formação. Quanto mais geral for a formação e quanto mais transferíveis forem as competências, maior será a probabilidade de a formação produzir externalidades positivas. Além disso, a inclusão de trabalhadores desfavorecidos ou com deficiência aumenta as externalidades positivas da formação.

([72]) O artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE diz respeito aos auxílios concedidos para promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego. Esta isenção aplica-se apenas às regiões em que a situação económica é extremamente desfavorável em relação à UE no seu conjunto, o que não é o caso da Renânia-Palatinado.
O artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE diz respeito aos auxílios destinados a fomentar a realização de um projeto importante de interesse europeu comum, ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro. Uma política do mercado de trabalho limitada à região da Renânia-Palatinado não constitui um projeto importante de interesse europeu comum.
Por último, o auxílio não promove a cultura e a conservação do património, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea d), do TFUE.

([73]) Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de setembro de 2020, República da Áustria/Comissão e outros, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, n.os 18 a 20.

([74]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de julho de 2016 no processo, Kotnik e outros, C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, n.os 37 a 41.

(333) O auxílio fazia parte de uma política do mercado de trabalho que consistia nos programas «Qualificação de pilotos para um cargo de comandante ou de primeiro oficial na cabina de pilotagem 2001/2002», «Qualificação de assistentes de bordo 2001/2002», «Qualificação de pilotos para um cargo de comandante ou primeiro oficial na cabina de pilotagem 2002/2003» e «Qualificação de assistentes de bordo 2002/2003».

(334) A natureza da formação é bastante específica. A formação permite aos formandos trabalhar apenas como assistente de bordo ou como comandante de voo/primeiro oficial. No que diz respeito à transferibilidade das competências adquiridas, a formação só foi ministrada pela Ryanair, não tendo a Alemanha e a Ryanair apresentado provas para contestar que 80-90 % do pessoal em questão foi empregado pela Ryanair após a formação, como alegado pelo autor da denúncia. Pode presumir-se que as competências adquiridas na formação são transferíveis para trabalhar noutras companhias aéreas, pelo que, mesmo que esta alegação do autor da denúncia seja correta, o pessoal pode optar por não permanecer na Ryanair. No entanto, desconhece-se se a formação foi certificada, o que significa que outras companhias aéreas podiam efetivamente contratar uma pessoa que tivesse realizado essa formação. A Alemanha indicou apenas que as ações de formação em questão se destinavam a desempregados e a pessoas em risco de desemprego. Não especificava se a formação visava trabalhadores com deficiência ou desfavorecidos que não teriam recebido tal oportunidade no mercado de trabalho.

(335) Com base nas informações constantes do processo, as companhias aéreas têm políticas diferentes quanto à questão de pagarem elas próprias pela formação de pilotos e assistentes de bordo (como é o caso das companhias aéreas «tradicionais») ou de terem de ser os candidatos a cargos a pagar pela sua formação. Contudo, de acordo com ambos os modelos, o mercado prevê normalmente a formação, não havendo necessidade de intervenção do Estado ou de financiamento estatal da formação.

(336) Por estas razões, a Comissão considera que a Alemanha não demonstrou a existência de uma deficiência de mercado e conclui que, em geral, o mercado prevê a formação em causa, sem necessidade de intervenção do Estado através da concessão de auxílios à formação.

(337) Em todo o caso, para demonstrar a necessidade e o efeito de incentivo do auxílio, deve demonstrar-se que, em comparação com a situação na ausência do auxílio, a formação oferecida pela empresa em causa foi melhorada em termos de dimensão, qualidade, âmbito ou participantes visados. A Comissão não recebeu quaisquer informações sobre o efeito da formação no desemprego na região, nem sobre a situação económica geral na Renânia-Palatinado. A Alemanha não apresentou qualquer análise contrafactual, comparando os níveis de formação previstos com e sem o auxílio. Com efeito, a Alemanha não conseguiu demonstrar que as pessoas que frequentavam a formação eram efetivamente empregadas posteriormente. Por conseguinte, a Comissão não sabe se a formação como assistente de bordo ou comandante de voo era necessária para reduzir o desemprego. A Alemanha não demonstrou de que forma o auxílio à formação incentivou o setor das companhias aéreas a empregar mais pessoal. Por conseguinte, a Comissão não pode apreciar a necessidade e o efeito de incentivo do auxílio à formação.

(338) Para ser proporcionado, o auxílio tem de limitar-se ao mínimo necessário para alcançar o objetivo prosseguido. Uma vez que já se demonstrou que não existem provas de uma deficiência de mercado e que, consequentemente, não são necessárias medidas políticas para promover a formação, que o auxílio não era necessário e não teve um efeito de incentivo, não é necessário apreciar se o montante do auxílio foi reduzido ao mínimo para atingir o objetivo do auxílio. Por conseguinte, o auxílio à formação não é compatível com o mercado interno ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, interpretado à luz dos critérios estabelecidos na comunicação.

(339) O auxílio à formação a favor da Ryanair era, por conseguinte, um auxílio estatal incompatível.

5.2.2.2. Os acordos de *marketing* de 2005 e 2017 entre o estado da Renânia-Palatinado e a Ryanair

(340) Os acordos de *marketing* constituem um auxílio ao funcionamento a favor da Ryanair, atenuando os custos operacionais que esta deveria normalmente suportar para operar voos de/para o aeroporto de Frankfurt-Hahn.

(341) De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, compete ao Estado-Membro apresentar possíveis fundamentos para a compatibilidade e demonstrar que estão reunidas as condições para essa compatibilidade ([75]).

(342) A Alemanha não considera que os acordos de *marketing* de 2005 e 2017 com a Ryanair constituam um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, pelo que não apresentou argumentos sobre a compatibilidade destes acordos com o mercado interno.

(343) A compatibilidade do auxílio deve ser apreciada à data da sua concessão ([76]). No que respeita ao acordo de *marketing* de 2005, esta data era 4 de novembro de 2005, ou seja, antes da entrada em vigor, em 9 de dezembro de 2005, das Orientações relativas à aviação de 2005. Relativamente ao ano de 2017, era 20 de outubro de 2017. As Orientações relativas à aviação de 2014 aplicam-se ao acordo de *marketing* de 2017.

(344) No que diz respeito ao acordo de *marketing* de 2005, a Comissão segue a mesma abordagem que adotou em decisões anteriores, em que teve de apreciar a compatibilidade dos auxílios concedidos antes da entrada em vigor das atuais Orientações relativas à aviação de 2014 e das Orientações relativas à aviação de 2005 ([77]).

(345) Antes da adoção das Orientações relativas à aviação de 2005, a Comissão adotou as Orientações relativas à aviação de 1994 ([78]). No entanto, as Orientações relativas à aviação de 1994 não previam especificamente condições de compatibilidade para os auxílios ao funcionamento destinados a promover o tráfego aéreo a partir de aeroportos regionais. Em conformidade com a abordagem adotada em decisões anteriores, a Comissão deve, por conseguinte, apreciar a compatibilidade do auxílio em causa diretamente com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

(346) A este respeito, salienta-se que a apreciação deste tipo de auxílios estatais pela Comissão se foi aperfeiçoando ao longo do tempo, embora alguns aspetos tenham permanecido inalterados. Estes aspetos decorrem dos princípios gerais que regem a compatibilidade dos auxílios com a supramencionada disposição do TFUE.

(347) Por conseguinte, a Comissão considerou, na sua decisão relativa ao aeroporto de Manchester, de junho de 1999 ([79]), que as reduções das taxas aeroportuárias, concedidas de forma não discriminatória e temporária para promover novas rotas, eram compatíveis com as regras em matéria de auxílios estatais.

(348) Posteriormente, na sua decisão de fevereiro de 2004 relativa ao aeroporto de Charleroi ([80]), a Comissão explicou que «os auxílios operacionais destinados a apoiar o lançamento de novas linhas aéreas ou o reforço de certas frequências podem constituir um instrumento necessário para o desenvolvimento de pequenos aeroportos regionais. Tais auxílios podem efetivamente convencer as empresas interessadas a assumir o risco de investir em

([75]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de abril de 1993, Itália/Comissão, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, n.º 20.

([76]) Ver considerando 85 das Orientações relativas à aviação de 2005 e considerando 174 das Orientações relativas à aviação de 2014.

([77]) Ver, por exemplo, a Decisão (UE) 2015/1227 da Comissão, de 23 de julho de 2014, relativa ao auxílio estatal SA.22614 (C 53/07) concedido pela França à Câmara de Comércio e Indústria de Pau-Béarn, à Ryanair, à Airport Marketing Services e à Transavia (JO L 201 de 30.7.2015, p. 109, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1227/oj), considerandos 452 a 470; Decisão (UE) 2016/633, considerandos 511 a 531.

([78]) Comunicação da Comissão - Aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CE e do artigo 61.º do Acordo EEE aos auxílios de Estado no setor da aviação (JO C 350 de 10.12.1994, p. 5).

([79]) Ver a Decisão da Comissão, de 14 de junho de 1999, relativa ao auxílio estatal NN 109/98 Reino Unido, Aeroporto de Manchester (JO C 65 de 13.3.2004, p. 5).

([80]) Decisão 2004/393/CE da Comissão, de 12 de fevereiro de 2004, relativa às vantagens concedidas pela Região da Valónia e pelo Brussels South Charleroi Airport à companhia aérea Ryanair por ocasião da sua instalação em Charleroi (JO L 137 de 30.4.2004, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2004/393/oj) («decisão Charleroi»). Esta decisão foi anulada pelo acórdão do Tribunal de Primeira Instância proferido no processo Ryanair/Comissão, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585. Contudo, testemunha a evolução da apreciação da Comissão sobre os auxílios em questão.

novas rotas. No entanto, para declarar esses auxílios compatíveis com o mercado comum com base no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado, é necessário determinar se tais auxílios são necessários e proporcionais ao objetivo perseguido e se não afetam as trocas comerciais de forma contrária ao interesse comum». Por conseguinte, a Comissão tinha identificado certas condições a satisfazer para poder declarar que esses auxílios ao funcionamento eram compatíveis, nomeadamente ([81]):

a) O auxílio tem de contribuir para o objetivo de interesse comunitário de desenvolver um aeroporto regional através de um aumento líquido do tráfego em novas rotas ([82]);

b) O auxílio tem de ser necessário, no sentido em que não seja concedido a favor de uma rota já explorada pela mesma companhia ou por outra companhia, ou a favor de uma rota semelhante ([83]);

c) o auxílio tem de ter um efeito de incentivo ao contribuir para o desenvolvimento de uma atividade que, ao fim de um certo período, se possa tornar rentável, o que implica que o auxílio seja limitado no tempo ([84]);

d) O auxílio tem de ser adequado, ou seja, o seu montante deve estar relacionado com o aumento líquido do tráfego ([85]);

e) O auxílio tem de ter sido concedido de forma transparente e não discriminatória, e não pode ser cumulado com outros tipos de auxílios.

(349) As Orientações relativas à aviação de 2005 e as Orientações relativas à aviação de 2014 definiram essas condições de compatibilidade com o mercado interno com precisão; mas isso não obsta a que a Comissão possa declarar que os auxílios ao funcionamento concedidos às companhias aéreas são compatíveis com o mercado interno, desde que contribuam para o desenvolvimento de aeroportos de pequena dimensão através de um aumento líquido do tráfego em novas rotas, que sejam necessários (ou seja, que não sejam concedidos a favor de uma rota já explorada pela mesma companhia ou por outra companhia, ou a favor de uma rota semelhante), que sejam limitados no tempo, que a rota para a qual o auxílio é concedido se possa tornar rentável, que o montante esteja relacionado com o aumento líquido do tráfego, que o auxílio seja concedido de forma transparente e não discriminatória, e que não seja cumulado com outros tipos de auxílios ([86]).

(350) Em conclusão, a Comissão considera que, no caso vertente, se deve analisar, à luz dos princípios gerais acima mencionados, a compatibilidade do acordo de *marketing* de 2005.

(351) Deve-se analisar, com base nas Orientações relativas à aviação de 2014 que também refletem estes princípios gerais, a compatibilidade do acordo de *marketing* de 2017. Nos termos dos considerandos 138 a 155 das Orientações relativas à aviação de 2014, os auxílios a empresas em fase de arranque destinados a companhias aéreas devem preencher as seguintes condições:

a) Contribuição para a realização de um objetivo de interesse comum bem definido, através do aumento da mobilidade dos cidadãos da União ou da facilitação do desenvolvimento regional de regiões periféricas;

b) Necessidade de intervenção do Estado;

c) Adequação do auxílio estatal como instrumento político;

d) Existência de um efeito de incentivo;

e) Proporcionalidade do montante de auxílio;

f) Prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais.

g) Os requisitos relativos à transparência, à não acumulação de auxílios e à não discriminação, que decorrem dos considerandos 133, 159 e 161 a 163 das Orientações relativas à aviação de 2014.

([81]) A Comissão realizou uma apreciação semelhante noutros casos recentes. Ver, por exemplo, a Decisão (UE) 2015/1227, considerandos 452 a 470; Decisão (UE) 2016/633, considerandos 511 a 531.
([82]) Ver considerandos 283 a 297 da decisão Charleroi.
([83]) Ver considerandos 288 a 309 da decisão Charleroi.
([84]) Ver considerandos 311 a 317 da decisão Charleroi.
([85]) Ver considerandos 318 a 325 da decisão Charleroi.
([86]) Ver a Decisão (UE) 2015/1227, considerando 457; Decisão (UE) 2016/633, considerando 516.

(352) A Alemanha e a Ryanair não apresentaram de que forma os auxílios ao funcionamento concedidos à Ryanair através dos acordos de *marketing* de 2005 e de 2017 contribuiriam para um objetivo de interesse comum bem definido. A Comissão refutou acima (considerandos 266 a 288) o argumento de que a intenção do estado era promover o turismo ou o desenvolvimento económico na região.

(353) Em todo o caso, mesmo que a aquisição de serviços de *marketing* prosseguisse um objetivo de interesse comum, o que não era o caso, a Alemanha e a Ryanair não apresentaram qualquer argumento para demonstrar que o auxílio concedido através dos acordos de *marketing* de 2005 e de 2017 cumpre os outros requisitos acima referidos.

(354) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Alemanha e a Ryanair não demonstraram a necessidade de uma intervenção do Estado e que o auxílio a favor da Ryanair era adequado para incentivar o desenvolvimento económico na região. A Alemanha e a Ryanair também não conseguiram demonstrar que o montante do auxílio era proporcionado e poderia evitar efeitos negativos indevidos na concorrência e nas trocas comerciais. Por último, a Alemanha e a Ryanair não demonstraram o cumprimento dos requisitos relativos à transparência, não acumulação de auxílios e não discriminação das Orientações relativas à aviação de 2014.

(355) Por conseguinte, o auxílio concedido pelos acordos de *marketing* de 2005 e de 2017 constitui um auxílio estatal ilegal e incompatível.

6. **RECUPERAÇÃO**

(356) Em conformidade com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e a jurisprudência constante dos Tribunais da União, a Comissão é competente para decidir que um Estado-Membro deve modificar ou suprimir os auxílios se verificar que tais auxílios são incompatíveis com o mercado interno ([87]). Os tribunais da União têm também defendido, de forma reiterada, que a obrigação que incumbe a um Estado-Membro de suprimir auxílios considerados pela Comissão como incompatíveis com o mercado interno tem como finalidade restabelecer a situação anteriormente existente ([88]).

(357) Nesse contexto, os tribunais da União indicaram que tal objetivo é alcançado quando o beneficiário tiver reembolsado os montantes concedidos a título de auxílios ilegais, perdendo assim a vantagem de que tinha beneficiado relativamente aos seus concorrentes no mercado interno, e a situação anterior à concessão do auxílio se encontrar reposta ([89]).

(358) Em conformidade com a jurisprudência, o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 prevê que, «[n]as decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário.»

(359) Assim, uma vez que o auxílio estatal a favor da FFHG em resultado da retirada, em 2016, da parcela «habitação» do contrato de venda de terrenos de 2014, bem como o auxílio à formação e o acordo de *marketing* de 2005 e de 2017 a favor da Ryanair, foram executados em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE e devem ser considerados auxílios ilegais e incompatíveis, estes devem ser recuperados a fim de restabelecer a situação existente no mercado interno antes da sua concessão. A recuperação deve abranger todo o período a partir do momento em que o auxílio foi colocado à disposição dos beneficiários até à sua recuperação efetiva. O montante a recuperar deve incluir os juros a contar da data em que o auxílio estatal foi colocado à disposição dos beneficiários até à data da sua recuperação efetiva.

(360) Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589, «[o]s poderes da Comissão para recuperar o auxílio ficam sujeitos a um prazo de prescrição de dez anos» e, nos termos do n.º 2, primeira frase, «[o] prazo de prescrição começa a contar na data em que o auxílio ilegal tenha sido concedido ao beneficiário, quer como auxílio individual, quer como auxílio ao abrigo de um regime de auxílio.».

([87]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 1973, Comissão/Alemanha, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, n.º 13.
([88]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1990, Bélgica/Comissão, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, n.º 66.
([89]) Acórdão do Tribunal de Justiça, de 17 de junho de 1999, Bélgica/Comissão, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, n.ºs 64 e 65.

(361) No que diz respeito ao auxílio à formação a favor da Ryanair, a Alemanha declarou que foram concedidos 1 880 197,11 EUR à HCM entre 2001 e 2003. A Alemanha apresentou elementos de prova de, pelo menos, dois pagamentos por cheque de 220 427,64 EUR e 639 146,04 EUR à Ryanair através da a und o Gettman. Estes pagamentos foram efetuados a partir da conta da HCM em 17 de janeiro de 2003. Segundo a Alemanha, o auxílio foi integralmente pago antes do final de 2003. Por conseguinte, a Comissão considera que o auxílio foi concedido em 2003.

(362) O artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2015/1589, estabelece que: «O prazo de prescrição é interrompido por quaisquer atos relativos ao auxílio ilegal praticados pela Comissão ou por um Estado-Membro a pedido desta. Cada interrupção inicia uma nova contagem de prazo. O prazo de prescrição será suspenso enquanto a decisão da Comissão for objeto de um processo no Tribunal de Justiça da União Europeia.».

(363) A notificação da Comissão a um Estado-Membro da apresentação de uma denúncia é um ato que interrompe o prazo de prescrição na aceção do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2015/1589.

(364) Com efeito, em 4 de março de 2011, a Lufthansa apresentou uma denúncia formal, que foi transmitida à Alemanha em 18 de março de 2011. No âmbito da apreciação desta denúncia, a Comissão colocou questões factuais específicas sobre o auxílio à formação a que a Alemanha respondeu em 14 de junho de 2011.

(365) Com esta ação em 2011, o prazo de prescrição foi interrompido na aceção do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2015/1589, pelo que a recuperação do auxílio concedido em 2003 não prescreveu.

7. **CONCLUSÃO**

(366) A Comissão considera que a garantia concedida pelo estado da Renânia-Palatinado à FFHG constitui um auxílio *de minimis*, pelo que está isenta de notificação prévia. A Comissão considera igualmente que os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 entre a FFHG e a Ryanair e o financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção em benefício da Ryanair respeitam o princípio do operador numa economia de mercado e não constituem auxílios estatais.

(367) A Comissão considera que a Alemanha concedeu ilegalmente as seguintes medidas, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, e que essas medidas não podem ser declaradas compatíveis com o mercado interno. Por conseguinte, a Alemanha deve recuperar o auxílio estatal incompatível, acrescido de juros:

a) Auxílio estatal a favor da FFHG na sequência da retirada, em 2016, da parcela «habitação» do acordo de venda de terrenos de 2014;

b) Auxílios à formação em benefício da Ryanair;

c) Auxílios estatais a favor da Ryanair ao abrigo dos acordos de *marketing* de 2005 e 2017,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Os contratos de serviços aeroportuários de 2013, 2015 e 2016 entre a FFHG e a Ryanair e o financiamento de uma escola de tripulantes e pilotos e de uma sala de manutenção em benefício da Ryanair aplicados pela Alemanha não constituem auxílios na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

A garantia concedida pelo estado da Renânia-Palatinado à FFHG, aplicada pela Alemanha, está isenta de notificação prévia nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, uma vez que constitui um auxílio *de minimis*.

Artigo 2.º

As seguintes medidas, ilegalmente postas em prática pela Alemanha em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, a favor da FFHG e da Ryanair, são incompatíveis com o mercado interno:

a) Auxílio estatal num montante de 1,25 milhões de EUR concedido à FFHG em 2016 na sequência da retirada, em 2016, da parcela «habitação» do acordo de venda de terrenos de 2014;

b) Auxílio estatal num montante de 220 427,64 EUR, 639 146,04 EUR e 680 627,93 EUR, concedido à Ryanair para financiar ações de formação;

c) Auxílio estatal concedido à Ryanair ao abrigo do acordo de *marketing* de 2005 nos anos de 2005 a 2016, num montante de 11,2 milhões de EUR (ver a repartição anual acima no quadro 1) e, nos termos do acordo de *marketing* de 2017, num montante que as autoridades alemãs ainda têm de determinar (350 000 EUR para 2017 e até 1,2 milhões de EUR para cada ano subsequente).

Artigo 3.º

1. A Alemanha deve recuperar junto dos beneficiários os auxílios referidos no artigo 2.º.

2. Os montantes a recuperar vencem juros a partir da data em que foram colocados à disposição dos beneficiários e até à data da respetiva recuperação.

3. Os juros são calculados numa base composta, em conformidade com o disposto no capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão ([90]).

Artigo 4.º

1. A recuperação dos auxílios referidos no artigo 2.º deve ser imediata e efetiva.

2. A Alemanha deve garantir a aplicação da presente decisão no prazo de quatro meses a contar da data da respetiva notificação.

([90]) Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 140 de 30.4.2004, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/794/oj).

Artigo 5.º

1. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a Alemanha deve transmitir as seguintes informações:

a) O montante total (capital e juros) a recuperar junto dos beneficiários;

b) Uma descrição pormenorizada das medidas já tomadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão;

c) Documentos comprovativos de que os beneficiários foram intimados a reembolsar os auxílios.

2. A Alemanha deve manter a Comissão informada sobre a evolução das medidas nacionais adotadas para aplicar a presente decisão até estar concluída a recuperação dos auxílios referidos no artigo 2.º. Deve apresentar imediatamente, a simples pedido da Comissão, informações sobre as medidas já tomadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão. Deve igualmente transmitir informações pormenorizadas sobre os montantes dos auxílios e dos juros a título de recuperação já recuperados junto dos beneficiários.

Artigo 6.º

A destinatária da presente decisão é a República Federal da Alemanha.

A Comissão pode publicar os montantes dos auxílios e dos juros recuperados em aplicação da presente decisão, sem prejuízo do disposto no artigo 30.º do Regulamento (UE) 2015/1589.

Caso a decisão contenha informações confidenciais que não devam ser publicadas, a Comissão deve ser informada desse facto no prazo de 15 dias úteis a contar da data de receção da mesma. Se não receber um pedido fundamentado nesse sentido no prazo indicado, a Comissão presumirá que existe acordo quanto à publicação do texto integral da decisão. O referido pedido, no qual devem ser precisadas as informações pertinentes, deve ser enviado por via eletrónica para o seguinte endereço:

Comissão Europeia
Direção-Geral da Concorrência
Registo dos Auxílios Estatais
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Feito em Bruxelas, em 9 de setembro de 2024.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Vice-Presidente Executiva