Europeiska unionens officiella tidning

SV
L-serien

2024/3021

9.12.2024

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2024/3021

av den 9 september 2024

om de åtgärder SA.43260 (2018/C) som Tyskland har genomfört till förmån för Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH och Ryanair DAC

[delgivet med nr C(2024) 6468]

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ([1]) ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig och med beaktande av deras synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Deutsche Lufthansa AG (*Lufthansa* eller *klaganden*) ingav ett klagomål till kommissionen den 3 november 2015 enligt vilket Tyskland genom den tyska delstaten Rheinland-Pfalz hade genomfört vissa åtgärder som påstods utgöra statligt stöd till förmån för Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (FFHG) som driver flygplatsen Frankfurt-Hahn och Ryanair DAC (*Ryanair*) för bolagets verksamhet på flygplatsen Frankfurt-Hahn.

(2) Genom en skrivelse av den 26 oktober 2018 underrättade kommissionen Tyskland om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) avseende vissa åtgärder ([2]) (*beslutet om att inleda förfarandet*). Tyskland lämnade synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet den 5 februari 2019.

(3) Genom offentliggörandet av beslutet om att inleda förfarandet i *Europeiska unionens officiella tidning* den 13 september 2019 anmodade kommissionen berörda parter att inkomma med synpunkter gällande denna åtgärd.

(4) Kommissionen mottog synpunkter från berörda parter, nämligen från Lufthansa den 3 juli 2019, från Ryanair den 25 oktober 2019 och från FFHG den 31 oktober 2019.

(5) Genom skrivelser av den 15 november 2021, den 15 december 2021 och den 28 mars 2024 överlämnade Tyskland ytterligare uppgifter till kommissionen. Mellan 2019 och 2023 lämnade Lufthansa ytterligare skriftlig information.

2. DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDERNA

2.1. Mottagare av åtgärderna

(6) Mottagare av åtgärderna är FFHG och Ryanair.

([1]) EUT C 310, 13.9.2019, s. 5.
([2]) Kommissionens beslut av den 26 oktober 2018 i ärende SA.43260 (2015/FC) – Tyskland – Påstått stöd till flygplatsen Frankfurt Hahn och Ryanair (EUT C 310, 13.9.2019, s. 5).

2.1.1 *FFHG*

(7) Såsom anges i beslutet om att inleda förfarandet (skälen 13 och 14) ligger flygplatsen Frankfurt-Hahn i den tyska delstaten Rheinland-Pfalz, ungefär 120 km väster om staden Frankfurt/Main. Fram till 1992 var den en amerikansk militärflygbas och omvandlades därefter till en civil flygplats för både passagerar- och godstransporter. Flygplatsen Frankfurt-Hahn har ett drifttillstånd för att bedriva verksamhet dygnet runt sju dagar i veckan.

(8) Flygplatsen Frankfurt-Hahn drivs av FFHG. FFHG bildades 2001. Ursprungligen ägde Flughafen Frankfurt/Main GmbH (*Fraport*) majoriteten av aktierna i FFHG och delstaten Rheinland-Pfalz var minoritetsägare. I januari 2005 blev delstaten Hessen också minoritetsägare.

(9) Från januari 2005 till 31 december 2008 var ägandet i FFHG fördelat på följande sätt: Fraport (65 %), delstaten Rheinland-Pfalz (17,5 %) och delstaten Hessen (17,5 %).

(10) Med verkan från den 1 januari 2009 tog delstaten Rheinland-Pfalz kontroll över FFHG genom att förvärva den kontrollerande andelen på 65 % från Fraport. Efter detta förvärv ägdes FFHG av delstaten Rheinland-Pfalz (82,5 %) och delstaten Hessen (17,5 %).

(11) Den 1 mars 2017 undertecknade delstaten Rheinland-Pfalz ett avtal om aktieförvärv som ingicks den 9 augusti 2017. Genom detta avtal sålde delstaten sin andel på 82,5 % i FFHG till HNA Airport Group GmbH, ett koncernföretag i den globalt aktiva kinesiska koncernen HNA (*HNA Group*). Den återstående andelen i FFHG på 17,5 % innehas fortfarande av delstaten Hessen.

(12) FFHG lämnade in en konkursansökan i oktober 2021.

(13) Såsom förklarats i beslutet om att inleda förfarandet (skälen 15–17), utgörs passagerartrafiken från flygplatsen Frankfurt-Hahn huvudsakligen av lågprisflyg. När det gäller passagerartrafiken är Ryanair det viktigaste flygbolaget som är verksamt på flygplatsen Frankfurt-Hahn.

(14) Under perioden 1998–2007 ökade antalet passagerare på flygplatsen Frankfurt-Hahn från omkring 39 000 passagerare till omkring 4 miljoner passagerare per år. Mellan 2007 och 2019 minskade passagerartrafiken gradvis till omkring 1,5 miljoner passagerare per år.

(15) Utöver passagerartrafik genomförs fraktflygningar till och från flygplatsen Frankfurt-Hahn. År 2019 transporterades omkring 171 000 ton luftfrakt via flygplatsen Frankfurt-Hahn. Under toppåret 2011 transporterades omkring 286 000 ton.

2.1.2. *Ryanair*

(16) Ryanair är ett irländskt lågprisflygbolag som grundades 1984. År 2019 transporterade Ryanair omkring 142 miljoner passagerare och trafikerade över 200 flygplatser.

2.2. **De omtvistade åtgärderna**

2.2.1 *Åtgärder som hänför sig till FFHG*

2.2.1.1. Den garanti som delstaten Rheinland-Pfalz beviljat FFHG

(17) Enligt Tyskland beslöt Haitec AG (*Haitec*) ([3]), ett företag som utför flygplansunderhåll grundat 2008, att etablera sig på flygplatsen Frankfurt-Hahn för att tillhandahålla mer permanenta underhållstjänster under 2013 och särskilt för att utöka sitt utbud på flygplatsen till att omfatta underhåll av större flygplan. I detta syfte köpte Haitec den 20 december 2013 mark från FFHG för omkring 7,7 miljoner euro för att bygga en större underhållshall på denna mark. Uppförandet av hallen slutfördes hösten 2016, efter att Haitec hade investerat omkring 40 miljoner euro, ett belopp som var betydligt högre än ursprungligen planerat.

([3]) Numera HAITEC Aircraft Maintenance GmbH.

(18) I slutskedet av förhandlingarna om markförsäljningsavtalet mellan FFHG och Haitec krävde Haitec att en ångerrätt skulle inkluderas i avtalet, vilken behövde täckas av en garanti från delstaten Rheinland-Pfalz.

(19) Enligt denna ångerrätt kunde Haitec häva köpeavtalet under en period på cirka 15 år (till och med den 31 december 2028) om en av följande tre omständigheter skulle inträffa:

a) FFHG eller dess rättsliga efterträdare förlorar licensen att driva flygplatsen Frankfurt-Hahn.

b) Driften av flygplatsen Frankfurt-Hahn upphör helt.

c) FFHG går i konkurs och ingen annan operatör fortsätter att driva flygplatsen.

(20) Om Haitec utövar sin ångerrätt måste Haitec återlämna marken till FFHG och har rätt till återbetalning av 80 % av köpeskillingen till ett belopp av 6,2 miljoner euro. Eftersom FFHG med stor sannolikhet inte skulle kunna återbetala 6,2 miljoner euro till Haitec om någon av dessa tre omständigheter inträffade som anges i skäl 19 som ger upphov till en hävningsrätt, begärde Haitec en säkerhet för betalningen av företagets fordran. Den 20 februari 2014 erhöll Haitec därför en garanti (*Bürgschaftserklärung*) från delstaten Rheinland-Pfalz, enligt vilken delstaten åtog sig att betala 6,2 miljoner euro till Haitec om företaget frånträdde markförsäljningsavtalet under de omständigheter som anges i skäl 19.

(21) De tyska myndigheterna har förklarat att FFHG för tillhandahållandet av denna garanti betalar en årlig avgift på 2,56 % av garantibeloppet på 6,2 miljoner euro till delstaten Rheinland-Pfalz. Garantipremien fastställdes av [konsultföretaget]. [Konsultföretaget] använde instrumentet RiskCalc som utvecklats av Moody's och uppskattade FFHG:s kreditbetyg som enskilt företag till […] för ett år och […] för fem år på grundval av flygplatsens granskade årsredovisningar från 2012. På grundval av detta uppskattade [konsultföretaget] ett intervall för marknadsmässiga årliga garantipremier på mellan 1,51 % och 2,56 %. FFHG och delstaten Rheinland-Pfalz tillämpade den övre gränsen för det uppskattade intervallet och enades om en garantipremie på 2,56 % per år (omkring 158 000 euro). I garantiavtalet saknas bestämmelser om justeringar av garantipremien.

2.2.1.2. FFHG:s ”dubbla” försäljning av en tomt

(22) I november 2014 erhöll FFHG [10–25] miljoner euro för en fastighetstransaktion, genom vilken FFHG sålde två tomter, tomterna ”Campus” och ”Housing”, till delstaten Rheinland-Pfalz (*2014 års köpeavtal*). FFHG erhöll en ångerrätt från 2014 års köpeavtal i fråga om tomten ”Housing”. I 2014 års köpeavtal föreskrevs att försäljningspriset vid utövandet av ångerrätten skulle baseras på ett nytt expertutlåtande. I samband med denna fastighetstransaktion inrättade delstaten Rheinland-Pfalz 29 nya tjänster i Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) som huvudsakligen (men inte enbart) tillsattes med anställda från FFHG. I sitt beslut om att inleda förfarandet drog kommissionen slutsatsen att transaktionerna i 2014 års köpeavtal hade genomförts till marknadsvärde. Denna slutsats grundades på ett expertutlåtande från expertkommittén för fastighetsvärdering i Osteifel-Hunsrück på uppdrag av delstaten Rheinland-Pfalz och kompletterades med en rapport från Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord (*SGD Nord*).

(23) År 2015 inledde FFHG ett anbudsförfarande för att sälja tomten ”Housing”. ADC Airport Harbour Investment GmbH (ADC) lämnade ett anbud på 1,25 miljoner euro.

(24) Därefter inledde delstaten Rheinland-Pfalz ett förfarande för att privatisera flygplatsen Frankfurt-Hahn. Den vinnande anbudsgivaren, Shanghai Yiquian Trading Co. Ltd (SYT), ingav ett anbud som omfattade tomterna ”Campus” och ”Housing”. Delstaten Rheinland-Pfalz utgick från att ADC:s anbud återspeglade marknadspriset för tomten ”Housing” och fastställde priset för tomten i privatiseringsavtalet med SYT till 1,25 miljoner euro. Privatiseringsavtalet med SYT ingicks den 2 juni 2016. För att göra det möjligt för delstaten Rheinland-Pfalz att överföra tomterna ”Campus” och ”Housing” tillsammans till SYT inom ramen för privatiseringen, föreskrevs att FFHG skulle avstå från sin rätt att frånträda 2014 års köpeavtal med delstaten Rheinland-Pfalz. Den 10 juni 2016 betalade SYT emellertid inte priset för privatiseringsavtalet och delstaten Rheinland-Pfalz utövade sedan sin rätt att häva försäljningen till SYT den 6 juli 2016.

(25) Den 6 juni 2016 utövade FFHG sin rätt att frånträda 2014 års köpeavtal. Utövandet av ångerrätten attesterades av notarie den 6 juli 2016. FFHG har inte betalat någon ersättning till Rheinland-Pfalz för utövandet av ångerrätten avseende tomten ”Housing”. Tyskland förklarar att detta beror på att expertutlåtandet från expertkommittén för fastighetsvärdering i Osteifel-Hunsrück från 2014, kompletterat med en rapport från SGD Nord, i samband med 2014 års köpeavtal hade slagit fast att kostnaderna för att riva byggnaderna på tomten ”Housing” (tidigare baracker armébaracker) och det efterföljande återställandet av marken skulle överstiga markens värde efter att dessa arbeten hade utförts. I expertutlåtandet uteslöts möjligheten till ett negativt marknadsvärde och därför fastställdes marknadsvärdet för tomten ”Housing” till noll euro. Genom ett avtal av den 6 juli 2016 sålde FFHG tomten ”Housing” för 1,25 miljoner euro till ADC. Detta avtal har tre parter, nämligen ADC, FFHG och delstaten Rheinland-Pfalz, eftersom avtalet inte enbart omfattar försäljningen av tomten ”Housing” från FFHG till ADC, utan även försäljningen av tomten ”Campus” från delstaten Rheinland-Pfalz till ADC.

(26) I beslutet om att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel om huruvida FFHG:s utövande av ångerrätten avseende tomten ”Housing” gentemot delstaten Rheinland-Pfalz utan att betala någon kompensation hade skett till marknadsvärde (se skälen 184–189 i beslutet om att inleda förfarandet). Detta eftersom Tyskland inte hade tillhandahållit någon bedömning av markens värde vid tidpunkten för utövandet av ångerrätten, trots att det i 2014 års köpeavtal föreskrevs att försäljningspriset vid utövandet av ångerrätten skulle baseras på ett nytt expertutlåtande.

2.2.2. *Åtgärder som hänför sig till Ryanair*

2.2.2.1. Marknadsföringsstöd till Ryanair

2005 års marknadsföringsavtal

(27) Den 4 november 2005 ingick delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanair ett marknadsföringsavtal (*2005 års marknadsföringsavtal*), som var giltigt fram till utgången av 2016. Detta avtal ingicks endast av delstaten, oberoende av FFHG som inte var part i marknadsföringsavtalet. När marknadsföringsavtalet ingicks uppgick delstaten innehav i FFHG endast till 17,5 %, medan 65 % av aktierna ägdes av Fraport, som inte kontrollerades av delstaten Rheinland-Pfalz.

(28) Parterna avtalade att den finansiering som delstaten tillhandahöll Ryanair genom 2005 års marknadsföringsavtal skulle användas för marknadsförings- och försäljningsverksamhet från Ryanair som skulle gynna delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanairs gemensamma marknadsföring inom turism (skäl 90 i beslutet om att inleda förfarandet). Betalningarna gjordes till Ryanair på grundval av motsvarande fakturor för marknadsföringsåtgärder till förmån för turistmål i delstaten Rheinland-Pfalz. För att genomföra dessa marknadsföringsåtgärder utarbetade Ryanair ett ”marknadsföringskoncept”.

(29) Enligt 2005 års marknadsföringsavtal förvärvade delstaten följande från Ryanair: i) länkar på Ryanairs webbplats till turisterbjudanden i delstaten Rheinland-Pfalz (artikel 1 i marknadsföringsavtalet), ii) två sidor i Ryanairs flygtidskrift (artikel 2 i marknadsföringsavtalet) och iii) en presskampanj som främjade delstatens turistnäring (artikel 3 i marknadsföringsavtalet). För sistnämnda kampanj fastställs i avtalet för vilket belopp Ryanair måste köpa annonsutrymme från tredje part under åren 2006–2010 (från 160 000 euro 2006 till [400 000–500 000] euro 2009 och 2010).

(30) I 2005 års marknadsföringsavtal föreskrivs även att de betalningar som delstaten Rheinland-Pfalz gör till Ryanair (enligt avsnitt 7 i avtalet) ska vara minst 50 % lägre än de priser som Ryanair tar ut från andra kunder för marknadsföringstjänster online. Enligt artikel 9 i marknadsföringsavtalet ska Ryanair dessutom åta sig att stationera ett visst antal flygplan ([4]) på flygplatsen Frankfurt-Hahn, vilket varierar under de år som omfattas av avtalet (se bilagan till avtalet), eftersom de marknadsföringsåtgärder som föreskrivs i avtalet endast är effektiva om fler

([4]) Att stationera ett flygplan på en flygplats innebär att flygplanet vanligtvis stannar på den flygplatsen över natten. Detta innebär att flygplanet används för att genomföra olika flygningar från den flygplatsen.

inresande turister transporteras till regionen. Om Ryanair inte stationerar det avtalade antalet flygplan på flygplatsen Frankfurt-Hahn har delstaten Rheinland-Pfalz rätt att säga upp marknadsföringsavtalet med omedelbar verkan.

(31) I följande tabell anges delstatens årliga betalningar till Ryanair enligt 2005 års marknadsföringsavtal, liksom antalet flygplan som Ryanair åtog sig att stationera på flygplatsen Frankfurt-Hahn per år:

Tabell 1

2005 års marknadsföringsavtal – betalningar från delstaten Rheinland-Pfalz och antalet flygplan som Ryanair skulle stationera på flygplatsen Frankfurt-Hahn

År	Antal flygplan som skulle stationeras på flygplatsen Frankfurt-Hahn	Betalning från delstaten Rheinland-Pfalz till Ryanair (i euro)
2006	8	[0–2 miljoner]
2007	10	[0–2 miljoner]
2008	12	[0–2 miljoner]
2009	14	[0–2 miljoner]
2010	16	[0–2 miljoner]
2011	17	[0–2 miljoner]
2012	18	[0–2 miljoner]
2013	18	[0–2 miljoner]
2014	18	[0–2 miljoner]
2015	18	[0–2 miljoner]
2016	18	[0–2 miljoner]

(32) Förutom en överblick över de priser som olika webbplatser tar ut för marknadsföringskampanjer, har Tyskland inte lämnat någon detaljerad förhandsbedömning från delstaten av 2005 års marknadsföringsavtal som skulle visa att avtalet var marknadsmässigt.

2017 års marknadsföringsavtal

(33) Efter att i mars 2017 ha sålt sina andelar i FFHG till HNA Group ([5]), ingick delstaten Rheinland-Pfalz den 20 oktober 2017 ett nytt marknadsföringsavtal (*Collaborative Campaign Agreement*, nedan kallat *2017 års marknadsföringsavtal*) med Ryanair. Avtalet trädde i kraft den 1 oktober 2017 och ingicks för en period på högst fem år. På grund av möjliga budgetbegränsningar förbehöll sig delstaten rätten att säga upp avtalet med verkan tidigast från och med den 31 december 2018.

(34) I det nya avtalet föreskrevs i princip årliga betalningar för marknadsföring från delstaten till Ryanair på 1,2 miljoner euro per år. För perioden 1 oktober till 31 december 2017 fastställdes den proportionella utbetalningen till 350 000 euro, för 2018 planerades ett ytterligare belopp på högst 200 000 euro (totalt 1,4 miljoner euro för 2018) om en motsvarande överföring av outnyttjade medel som var avsedda för 2017 hade gjorts i enlighet med delstatens tillämpliga budgetregler.

(35) Parterna enades om att en detaljerad marknadsföringskampanj och dess värde årligen skulle fastställas. Den årliga utbetalningen skulle uppgå till högst 1,2 miljoner euro.

([5]) HNA Group var ett kinesiskt konglomerat, främst verksamt inom luftfart och turism.

(36) Under avtalets löptid åtog sig Ryanair att transportera minst [100 000–200 000] passagerare per år till flygplatsen Frankfurt-Hahn, vilka skulle stanna minst en natt i delstaten Rheinland-Pfalz (*flygturister*). Ingen betalning erläggas om antalet flygturister var mindre än [100 000–200 000]. Om antalet flygturister var högre än [100 000–200 000], men lägre än [100 000–200 000], skulle endast [...] % av 1,2 miljoner euro betalas.

(37) I planen för 2018 års kampanj föreskrevs dessutom åtgärder för att göra destinationen Rheinland-Pfalz känd via sociala medier, Ryanairs databas för kundhantering och webbplatser samt riktad reklam och öka medvetenheten om destinationen. Dessutom planerades en omfattande marknadsföringskampanj till ett värde av [0–1,2 miljoner] euro med hjälp av både traditionella mediekanaler och mycket riktade digitala medier.

(38) Tyskland hävdar att 2017 års marknadsföringsavtal ingicks efter privatiseringen av flygplatsen Frankfurt-Hahn och att avtalsparterna har agerat som marknadsekonomiska aktörer, med iakttagande av marknadsvillkoren för ingåendet av ett sådant avtal. Enligt Tyskland grundades delstaten Rheinland-Pfalz beslut att ingå marknadsföringsavtalet med Ryanair på en benchmarkingstudie som genomförts av en oberoende expert, enligt vilken Ryanair ger bäst valuta för pengarna i fråga om de marknadsföringstjänster som delstaten efterfrågade. Förutom benchmarkingstudien har Tyskland inte lämnat någon detaljerad förhandsbedömning från delstaten av marknadsföringsavtalet som visar att det är förenligt med sedvanlig affärsverksamhet och principen om en marknadsekonomisk aktör.

2.2.2.2. 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster mellan FFHG och Ryanair

(39) FFHG och Ryanair har ingått en rad avtal som reglerar de finansiella villkoren för Ryanairs verksamhet på flygplatsen Frankfurt-Hahn. I kommissionens beslut (EU) 2016/788 ([6]) (*Hahn I-beslutet*) drog den slutsatsen att avtalen om flygplatstjänster mellan FFHG och Ryanair från 2002 (*2002 års avtal om flygplatstjänster*) och 2005 (*2005 års avtal om flygplatstjänster*) var förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör och därför inte utgjorde statligt stöd. 2002 års avtal om flygplatstjänster skulle ursprungligen gälla till den 13 februari 2017, med möjlighet till förlängning till den 13 februari 2022, och 2005 års avtal om flygplatstjänster skulle ursprungligen gälla till 2027.

(40) Den 27 mars 2013 ingick FFHG och Ryanair ett tilläggsavtal (*2013 års tilläggsavtal* eller *2013 års avtal om flygplatstjänster*) för en period på tre år (2013–2016). Enligt dess egna villkor ”sammanfattar och ersätter 2013 års tilläggsavtal alla tidigare avtal om genomförandet av passagerarflygningar till och från flygplatsen Frankfurt-Hahn”. Tyskland har inte inkommit med någon bedömning av 2013 års tilläggsavtal mot bakgrund av principen om en marknadsekonomisk aktör. 2013 års tilläggsavtal utgör ett tillägg till det ordinarie avtalet om marktjänster som är tillämpligt på flygplatsen Frankfurt-Hahn. Det avviker inte från tabellen över flygplatsavgifter och bekräftar snarare att den är tillämplig. Genom avtalet uppdateras de bestämmelser om marktjänster som är tillämpliga på Ryanair i överensstämmelse med den allmänna utvecklingen inom luftfartsindustrin.

(41) Den 8 mars 2015 ändrades 2013 års tilläggsavtal genom en notering till det avtal om marktjänster som bifogades 2013 års tilläggsavtal (*2015 års notering* eller *2015 års avtal om flygplatstjänster*) genom följande punkter: a) Förlängning av 2013 års tilläggsavtal till den 31 mars 2017, b) tillhandahållande av ramp-/underhållsfordon till Ryanair och c) tillhandahållande av kontorslokaler och lagerutrymme för reservdelar till Ryanair. Tyskland förklarade att det marknadsföringsstöd på omkring 100 000 euro för varje ny linje som öppnades från/till flygplatsen Frankfurt-Hahn, till vilket hänvisas i skäl 109 i beslutet om att inleda förfarandet, redan ingick i 2002 års avtal med Ryanair. Tyskland har underrättat kommissionen om att något marknadsföringsstöd inte har beviljats för någon ny linje med tillämpning av 2015 års notering.

([6]) Kommissionens beslut (EU) 2016/788 av den 1 oktober 2014 om det statliga stöd SA.32833 (11/C) (f.d. 11/NN) som Tyskland har genomfört avseende finansieringen av flygplatsen Frankfurt-Hahn under perioden 2009–2011 (EUT L 134, 24.5.2016, s. 1).

(42) Den 8–9 september 2016 ingick FFHG och Ryanair ett nytt avtal med en löptid på fem år, vilket var tillämpligt från den 1 april 2017 till den 31 mars 2022. Detta avtal har formen av ett tillägg till 2013 års tilläggsavtal (*det andra tilläggsavtalet från 2016* eller *2016 års avtal om flygplatstjänster*). I det andra tilläggsavtalet från 2016, genom vilket i första hand fastställs vilka flygplatsavgifter som är tillämpliga under vilka omständigheter, görs vissa ändringar av 2013 års tilläggsavtal och det ersätter 2015 års notering.

(43) Enligt Tyskland ändrar det andra tilläggsavtalet från 2016 endast 2013 års tilläggsavtal och 2015 års notering på följande två punkter:

a) Flygplatsavgiften på [...] euro per passagerare enligt det andra tilläggsavtalet från 2016 är tillämplig under förutsättning att Ryanair transporterar minst [...] passagerare per år, medan den tidigare var tillämplig från [...] passagerare per år.

b) Ett nytt system införs för marknadsföringsstöd, enligt vilket inga flygplatsavgifter skulle tas ut för det antal passagerare som överstiger antalet avresande passagerare föregående år.

2.2.2.3. Utbildningsstöd till Ryanair

(44) Klaganden anser – på grundval av årsrapporterna från Hahn Campus Management GmbH (HCM), ett helägt dotterbolag till FFHG, – att HCM erhöll ett belopp på omkring 1,685 miljoner euro i utbildningsstöd från delstaten Rheinland-Pfalz under perioden 2001–2002 för att utbilda arbetslösa personer eller personer som riskerade att bli arbetslösa. Dessutom gav HCM ett företag vid namn Gettmann Arbeitsmarkt- und Organisationsberatung (*Gettmann*) i uppdrag att förvalta det administrativa förfarandet, särskilt insamling av bevis för att betalningarna faktisk har använts för att genomföra utbildningen (*Verwendungsnachweise*).

(45) Enligt klaganden tillhandahöll Ryanair utbildningstjänster till HCM inom ramen för ett utbildningsprogram för kabinpersonal och piloter och erhöll ersättning för dessa tjänster. I detta sammanhang hänvisar klaganden till ett belopp på 4 miljoner euro. Klaganden citerar också en pressartikel där en expert uppskattade att omkring 80–90 % av de piloter och den kabinpersonal som utbildades genom HCM:s program slutligen anställdes av Ryanair. Klaganden uppger att det var allmänt känt att Ryanairs anställda själva måste finansiera sin utbildning och att Ryanair inte stod för kostnaderna för att utbilda sin egen personal (såväl piloter som kabinpersonal). Klaganden citerar i detta avseende ett uttalande på Ryanairs webbplats från 2003 om utbildning av kabinpersonal.

2.2.2.4. Finansiering av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall till förmån för Ryanair

(46) Klaganden anser att FFHG inrättade ett utbildningscentrum till ett värde av 9 miljoner euro för Ryanair 2010. Enligt klaganden har utbildningscentrumet upp till 16 utbildningsrum och 70 sovrum och har använts av Ryanair för att utbilda piloter och besättningsmedlemmar sedan augusti 2010.

(47) Dessutom anser klaganden att FFHG år 2010 upprättade en underhållshall för att hyra ut den till Ryanair, varvid hyresavtalet inte täckte FFHG:s kostnader. Enligt klaganden är underhållshallen utformad för två flygplan av modellen Boeing 737-800, som är den flygplansmodell som Ryanair använder. Enligt klaganden byggdes underhållshallen särskilt på Ryanairs begäran. I detta avseende hänvisar klaganden till tidningsartiklar som visar att Ryanair hade förhandlat med flera flygplatser avseende uppförandet av sådana anläggningar.

(48) Klaganden anser att FFHG för att upprätta denna hall offentliggjorde en anbudsinfordring för ett koncessionsavtal med ett värde på upp till 8 miljoner euro. Det koncessionsavtal som FFHG slutligen ingick med ett byggföretag för upprättandet av underhållshallen hade emellertid en volym på 17,46 miljoner euro. Byggföretaget hyrde sedan ut underhållshallen till FFHG i 30 år. Klaganden uppger att FFHG förvärvade den ekonomiska äganderätten till underhållshallen 2011 för 12,1 miljoner euro och i sin tur hyrde ut den till Ryanair fram till 2027, till ett pris som var lägre än de totala kostnaderna på cirka 8,3 miljoner euro.

(49) Klaganden anser att ”koncessionen” inte utgjorde någon verklig koncession, eftersom byggföretaget inte drev hallen för att täcka sina investeringskostnader genom avgifter som betalades av utomstående användare. I stället hyrde byggföretaget endast ut hallen till FFHG under 30 år för att täcka investeringskostnaderna. Därför var det i praktiken FFHG som bar den finansiella risken för upprättandet av underhållshallen. Eftersom FFHG förvärvade den ekonomiska äganderätten till underhållshallen år 2011 för omkring 12,1 miljoner euro och Ryanair enbart behövde betala omkring 8,3 miljoner euro i hyra fram till 2027, täckte hyran dessutom inte kostnaderna och ger således Ryanair en fördel.

2.3. **Skäl till att inleda förfarandet**

(50) I beslutet om att inleda förfarandet ställdes frågan om följande åtgärder medför statligt stöd och kan anses vara förenliga med den inre marknaden:

a) Eventuella stödåtgärder till FFHG

(1) Den garanti som delstaten Rheinland-Pfalz beviljade FFHG för markförsäljningen till företaget Haitec som utför flygplansunderhåll och

(2) FFHG:s ”dubbla” försäljning av en tomt.

b) Eventuella stödåtgärder till Ryanair

(1) Utbildningsstödet till Ryanair,

(2) finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall,

(3) 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal mellan delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanair, och

(4) 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster mellan FFHG och Ryanair.

2.3.1. *Den garanti som delstaten Rheinland-Pfalz beviljade FFHG för markförsäljningen till företaget Haitec som utför flygplansunderhåll*

(51) Kommissionen intog den preliminära ståndpunkten att garantipremien på 2,56 % utgör statligt stöd till FFHG, eftersom den inte förefaller utgöra ett marknadsorienterat pris och därför inte förefaller vara förenlig med principen om en marknadsekonomisk aktör. Kommissionen ansåg att [konsultföretaget] sannolikt hade underskattat det marknadsbaserade referensvärdet ([7]).

2.3.2. *FFHG:s ”dubbla” försäljning av en tomt*

(52) Kommissionen intog den preliminära ståndpunkten att de villkor på vilka FFHG utövade sin ångerrätt i fråga om tomten ”Housing” 2016 inte var förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör. Utövandet av ångerrätten, utan någon kompensation till delstaten Rheinland-Pfalz, medan tomten ”Housing” således till ADC för 1,25 miljoner euro en månad efter frånträdet, talar preliminärt för en ekonomisk fördel ([8]).

(53) I avsaknad av ytterligare upplysningar från Tyskland uttryckte kommissionen tvivel om huruvida stödet var förenligt med den inre marknaden i enlighet med kriterierna i avsnitt 5.1.2 i 2014 års riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (*2014 års luftfartsriktlinjer*) ([9]) ([10]).

2.3.3. *Utbildningsstödet till Ryanair*

(54) Kommissionen intog den preliminära ståndpunkten att utbildningsstödet utgör statligt stöd till Ryanair som är oförenligt med den inre marknaden.

(55) Kommissionens preliminära iakttagelser omfattade följande:

a) Det faktum att offentliga medel beviljades för att bekämpa arbetslösheten gör inte att den aktuella utbildningsverksamheten är icke-ekonomisk.

([7]) Beslutet om att inleda förfarandet, skäl 158.
([8]) Beslutet om att inleda förfarandet, skälen 186–188.
([9]) Meddelande från kommissionen – *Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag*, EUT C 99, 4.4.2014, s. 3).
([10]) Beslutet om att inleda förfarandet, skälen 326–330.

b) HCM förefaller endast vara en mellanhand mellan delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanair för att vidarebefordra bidrag från delstatens ministerium för arbetsmarknad, sociala frågor, familjefrågor och hälsa till Ryanair.

c) Det är oklart om Ryanair erhöll dubbel betalning för tillhandahållandet av utbildningstjänsterna, vilket klaganden hävdar, dvs. en gång av studenterna, och en gång av delstaten Rheinland-Pfalz – eller om de påstådda betalningarna skulle betraktas som en ersättning för de utbildningskostnader som Ryanair normalt skulle ha burit, i ett sammanhang där företaget förefaller ha anställt de flesta av de personer som genomförde de aktuella utbildningarna.

d) I avsaknad av ytterligare upplysningar från Tyskland betvivlade kommissionen att åtgärden i fråga kunde betraktas som utbildningsstöd enligt artikel 31 i den allmänna gruppundantagsförordningen ([11]) ([12]).

2.3.4. *Finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall*

(56) Kommissionen ansåg preliminärt att finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall utgör statligt stöd till förmån för Ryanair. Kommissionen drog preliminärt slutsatsen att finansieringen i fråga gav Ryanair en ekonomisk fördel, eftersom den lönsamhetsanalys som Tyskland lämnat in gav upphov till tvivel i flera hänseenden. ([13])

2.3.5. *2005 och 2017 års marknadsföringsavtal mellan delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanair*

(57) Kommissionen ansåg preliminärt att båda marknadsföringsavtalen utgör statligt stöd till förmån för Ryanair och är oförenliga med den inre marknaden. Kommissionen tvivlade på att marknadsföringsavtalen var förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör. Kommissionen betvivlade särskilt att delstaten Rheinland-Pfalz kunde erhålla någon vinst från dessa avtal som en hypotetisk privat aktör hade ha beaktat vid bedömningen av om vederbörande skulle ingå dessa avtal ([14]).

(58) Kommissionen befarade dessutom att avtalets huvudsakliga syfte inte var att förvärva marknadsföringstjänster för att främja regionen Rheinland-Pfalz, utan snarare att ge finansiellt stöd till Ryanairs lufttransportverksamhet från och till Frankfurt-Hahn, för att öka flygtrafiken på flygplatsen.

2.3.6. *2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster mellan FFHG och Ryanair*

(59) Kommissionen intog den preliminära ståndpunkten att delstaten Rheinland-Pfalz i egenskap av majoritetsägare i FFHG var inblandad i företagets beslut att ingå avtal och betvivlade att en marknadsekonomisk aktör i samma situation som FFHG som drevs av lönsamhetsutsikter skulle ha ingått 2013 års tilläggsavtal, 2015 års notering och det andra tilläggsavtalet från 2016 ([15]).

(60) När det gäller det andra tilläggsavtalet från 2016 hyste kommissionen tvivel huruvida det var förenligt med principen om en marknadsekonomisk aktör, särskilt eftersom de antaganden som ligger till grund för PwC:s undersökning, vilken Tyskland åberopar för att visa att delstaten har agerat marknadsmässigt, föreföll alltför optimistiska ([16]).

([11]) Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1).
([12]) Beslutet om att inleda förfarandet, skäl 230.
([13]) Beslutet om att inleda förfarandet, skälen 264–267.
([14]) Beslutet om att inleda förfarandet, skälen 233–252.
([15]) Beslutet om att inleda förfarandet, skälen 277–291.
([16]) Beslutet om att inleda förfarandet, skälen 287–290.

3. SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

3.1. Synpunkter från klaganden

3.1.1 *Avseende de åtgärder som hänför sig till FFHG*

3.1.1.1. Den garanti som delstaten Rheinland-Pfalz beviljat FFHG

(61) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdar Lufthansa att kommissionen felaktigt fann att principen om en marknadsekonomisk aktör var tillämplig.

(62) För det första hävdar Lufthansa att delstaten inte agerade som en privat investerare, eftersom ingen privat aktör skulle ha utfärdat en sådan garanti i den specifika situationen. Betalningsgarantin skulle utlösas om driften av flygplatsen upphörde före 2024. Lufthansa framhäver denna risk, eftersom Ryanair inte hade någon avtalsenlig skyldighet att trafikera flygplatsen Frankfurt-Hahn och kunde lämna flygplatsen omedelbart. Redan 2008 hotade Ryanair att lämna flygplatsen.

(63) Även om principen om en marknadsekonomisk aktör skulle vara tillämplig anser Lufthansa att premien från FFHG var för låg och att företaget således erhöll en fördel.

(64) Lufthansa ifrågasätter Tysklands och kommissionens tillvägagångssätt i beslutet om att inleda förfarandet för att bedöma premiens storlek. Lufthansa ifrågasätter särskilt kommissionens slutsats att den marknadsmässiga miniminivån skulle vara 3,10 %. Detta övervägande grundades på att FFHG behandlades som en ”låntagare”, medan garantin i det aktuella fallet skull täcka ett vite till Haitec snarare än återbetalningen av ett lån. Kommissionens meddelande om en översyn av metoden för fastställande av referens- och diskonteringsräntor (*meddelandet om referensräntor*) ([17]) måste därför användas som måttstock. Minimipremien skulle då uppgå till 7,98 %.

3.1.1.2. FFHG:s ”dubbla” försäljning av en tomt

(65) Lufthansa hävdar att de expertutlåtanden till vilka hänvisas i beslutet om att inleda förfarandet beträffande markförsäljningen har utarbetats av offentliga organ. Lufthansa anser att dessa inte kan betraktas som oberoende experter. Denna kommentar hänför sig emellertid till det ursprungliga försäljningspriset i 2014 års köpeavtal och rör inte de tvivel som framförts gällande FFHG:s utövande av sin rätt att frånträda köpeavtalet avseende tomten ”Housing” i samband med försäljningen till ADC en månad senare. Lufthansa instämmer i dessa tvivel och argumenterar att försäljningen gav FFHG en fördel.

3.1.2 *Avseende de åtgärder som hänför sig till Ryanair*

3.1.2.1. 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal mellan delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanair

(66) Klaganden hävdar att det är ovanligt att en offentlig myndighet ingår ett sådant avtal. Det enda tidigare fallet gällde flygplatsen i Zweibrücken, där stödet i själva verket befanns vara olagligt och oförenligt.

(67) Klaganden påpekar att marknadsföringsavtalet endast rör flygplatsen Frankfurt-Hahn och inte hela delstaten Rheinland-Pfalz.

(68) Enligt Lufthansa ska det dessutom noteras att delstaten Rheinland-Pfalz åtminstone under 2008 betalade Ryanair två gånger för internetlänkar: En gång enligt avtalet för Zweibrücken och en gång enligt 2005 års marknadsföringsavtal som är föremål för bedömning i det aktuella fallet.

(69) Klaganden bestrider också att Ryanair verkligen genomförde en presskampanj som gynnade delstatens turistnäring. Turismstrategin från 2015, vilken riktade sig mot utländska besökare, kunde inte betraktas vid bedömningen av 2005 års marknadsföringsavtal.

([17]) Meddelande från kommissionen om en översyn av metoden för att fastställa referens- och diskonteringsräntor (EUT C 14, 19.1.2008, s 6).

(70) Klagande bestrider vidare att det avtalade antalet flygplan som skulle stationeras på flygplatsen Frankfurt-Hahn uppnåddes och hävdar att delstaten Rheinland-Pfalz inte sade upp avtalet trots denna påstådda överträdelse.

(71) Klaganden påstår att 30–50 % av delstaten Rheinland-Pfalz marknadsföringsbudget gick till Ryanair. Detta utgör ett diskriminerande val till förmån för Ryanair, särskilt med hänsyn till att Ryanair även erhåll marknadsföringsstöd enligt 2005, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster samt marknadsföringsstöd från andra flygplatser.

3.1.2.2. 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster mellan FFHG och Ryanair

(72) Klaganden anser att avtalen om flygplatstjänster kan tillskrivas delstaten Rheinland-Pfalz, eftersom det var troligt att delstaten medverkade vid undertecknandet av avtalen i egenskap av majoritetsägare och ledamot i FFHG:s tillsynsnämnd.

(73) Dessutom hade en privat investerare i en liknande situation ha beaktat avtalets primära ekonomiska resultat, nämligen det betydande underskottet, och skulle ha avstått från att förnya samma avtal. Enligt domstolens dom i mål C-300/16 ([18]) ska som relevanta uppgifter alla uppgifter som på ett icke försumbart sätt kan påverka investerarens beslutsförfarande beaktas.

(74) Lufthansa hävdar vidare att FFHG erhöll kännedom om 2012 års expertutlåtande från AT Kearney, vilket bedömde FFHG:s lönsamhet, eller företagets brist på lönsamhet. På grundval av rekommendationen i detta expertutlåtande vände sig FFHG till Ryanair i början av 2013 och begärde att avgifterna skulle höjas. Ryanair gick emellertid endast med på vissa kosmetiska förändringar. Således skull FFHG inte ha ingått 2013 och 2015 års avtal om flygplatstjänster om företaget hade agerat som en privat investerare.

(75) När det gäller 2016 års avtal om flygplatstjänster var FFHG:s särskilda situation som investerare något annorlunda från situationen vid 2013 och 2015 års avtal. Lufthansa hävdar att 2016 års avtal om flygplatstjänster inte skulle ha ingåtts av en rationell investerare i FFHG:s särskilda situation, eftersom det ingicks efter påtryckningar från Ryanair mot en eventuellt ny ägare av flygplatsen mitt under ett pågående (fjärde) privatiseringsförfarande. Villkoren var vidare ännu mer förmånliga än de i 2005 års avtal om flygplatstjänster, vilket inte hade varit tillräckligt för att förhindra att FFHG sammantaget genererade betydande förluster under åren.

(76) Det saknas dessutom förutsägbara eller beräkningsbara ekonomiska parametrar för att bedöma kriteriet om en privat investerare, främst på grund av att Ryanair inte förbundit sig att bedriva lufttrafikverksamhet med en särskild volym på flygplatsen Frankfurt-Hahn.

(77) Lufthansa noterar även att uttalanden från sammanträden vid det lokala parlamentet, vilka tillhandahåller information som getts till FFHG:s styrelsemedlemmar, styrker att FFHG:s ledning redan den 28 juli 2016 hade gått med på de huvudsakliga avtalsvillkoren efter påtryckningar från Ryanair. Ändå är PwC:s genomförbarhetsstudie daterad från september 2016. Lufthansa anser därför att detta bekräftar de tvivel som kommissionen gett uttryck för i beslutet om att inleda förfarandet, nämligen att undersökningen inte genomfördes innan 2016 års avtal om flygplatstjänster ingicks. Studiens syfte var i stället att undvika att FFHG ansökte om konkurs mitt i privatiseringsförfarandet.

(78) Slutligen hävdar Lufthansa att det totala stödbeloppet enligt 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster uppgår till minst 70 miljoner euro.

3.1.2.3. Utbildningsstödet till Ryanair

(79) Lufthansa anser att Ryanair är mottagare av det påstådda utbildningsstödet, eftersom delstaten överförde betalningarna till HCM för att de skulle vidarebefordras till Ryanair.

([18]) Domstolens dom av den 20 september 2017, kommissionen/Frucona Košice, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, punkt 60.

(80) Klaganden kopplar det påstådda utbildningsstödet till 2001 års marknadsföringsavtal mellan FFHG och Ryanair på grund av deras tidsmässiga närhet.

(81) Klaganden bestrider Tysklands påstående att det påstådda utbildningsstödet inte hänför sig till någon ekonomisk verksamhet. Lufthansa bestrider att utbildningsstödet var avsett att stödja utbildning av arbetslösa personer eller personer som riskerade att bli arbetslösa och att det därmed var frågan om åtgärder som föll under arbetsmarknadspolitiken, vilket Tyskland hävdar.

(82) Klaganden hävdar också att Ryanair inte bar kostnaderna för att utbilda sin personal.

(83) Klaganden använder olika källor för att fastställa storleken på det påstådda utbildningsstödet, särskilt HCM:s årsrapporter. Lufthansa hävdar att de statliga medel som betalades för utbildning av Ryanairs piloter och kabinbesättning uppgick till cirka 2,9 miljoner euro och därmed var betydligt högre än vad som antogs i beslutet om att inleda förfarandet. Det framgår tydligt av HCM:s årsrapporter för 2001 och 2002 att HCM erhöll minst 2 675 555,20 euro från delstaten Rheinland-Pfalz, som företaget sedan, enligt klaganden, vidarebefordrade till Ryanair. Klaganden hävdar att en del av stödet betalades ut direkt till Ryanair för utbildningar som Ryanair har genomfört för sin personal. En annan del användes för utbildning av flygpersonal, som senare anställdes av Ryanair.

(84) Vidare hävdar klaganden att det påstådda utbildningsstödet är oförenligt med den inre marknaden. Lufthansa anser att villkoren för undantag från det påstådda utbildningsstödet enligt artikel 31 i den allmänna gruppundantagsförordningen inte är uppfyllda och kritiserar i detta avseende för det första bristen på insyn i stödet, för det andra det faktum att tröskelvärdet för anmälan har överskridits och, för det tredje, att villkoret i artikel 31.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen inte är uppfyllt, eftersom det utbildningsinnehåll som påstås stödjas motsvarar tvingande normer för utbildning.

(85) Slutligen bestrider klaganden Tysklands invändningar avseende lagringstiden för kommersiella handlingar enligt tysk lagstiftning (10 år). Klaganden hade lämnat uppgifter om det påstådda utbildningsstödet till kommissionen i ett klagomål som ingavs 2011. I Hahn I-beslutet anges uttryckligen i skälen 2 och 3 att kommissionen vidarebefordrade detta klagomål till Tyskland den 18 mars 2011. Tyskland erhöll därför kännedom om denna fråga nio år efter att medlen betalades ut 2002, och det skulle därför ha ankommit på HCM:s ledning att bevara och lagra relevanta handlingar. Klaganden tillägger att det i ett sådant fall bör anses att Tyskland hade tillgång till handlingarna, men inte lämnade in dem till kommissionen på begäran. I enlighet med artikel 15.1 i rådets förordning (EU) 2015/1589 ([19]) bör ett beslut därför fattas på grundval av tillgängliga upplysningar.

3.1.2.4. Finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall.

(86) Klagandens synpunkter på omständigheterna i samband med upprättandet av underhållshallen och besättnings- och pilotskolan hänför sig till klagomålen av den 4 mars 2011 och den 9 juni 2016. Klaganden noterar särskilt att det fanns pressrapporter enligt vilka FFHG:s investeringar i lokaler för utbildning av besättning och personal uppgick till 9 miljoner euro. Vidare hänvisar klaganden till olika indikatorer, inbegripet organisatoriska kopplingar till FFHG:s tillsynsnämnd vid den tidpunkten, vilket visar att de respektive avtalen kan tillskrivas staten.

(87) Klaganden hävdar vidare att det förelåg ytterligare avtal om de lokaler för utbildning av piloter och besättning som upprättades för Ryanair.

3.2. **Synpunkter från Ryanair**

3.2.1. *Avseende utbildningsstödet till Ryanair*

(88) Ryanair åberopar preskriptionstiden för återkrav enligt artikel 17 i förordning (EU) 2015/1589 och hävdar att den har löpt ut sedan den sista utbetalningen av stödet 2003.

([19]) Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 24.9.2015, s. 9).

(89) Vidare påpekar Ryanair att preskriptionstiden på Irland är sex år och att Ryanair därför inte nödvändigtvis bevarar avtal efter denna löptid. Ryanair kan därför inte stödja sig på någon information om denna påstådda stödåtgärd för att försvara sig självt eller för att bevisa att det inte är frågan om stöd eller att dess förenlighet. Undersökningar i denna fråga skulle därför utgöra en kränkning av Ryanairs rätt till försvar och rätt till god förvaltning. Slutligen hävdar Ryanair att företaget inte var mottagare av det statliga stödet, utan att konsultföretaget Gettmann som HCM anlitat var stödmottagare. Det föreligger en motsägelse mellan kommissionens slutsats att HCM ”endast agerade mellanhand” mellan delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanair och det faktum att HCM finansierade 50 % av utbildningen med egna medel.

3.2.2 *Finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall.*

(90) Efter beslutet om att inleda förfarandet tillhandahöll Tyskland en lönsamhetsanalys för de aktuella överenskommelserna för att visa att de var förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör. Denna utgjordes av en beräkning av ett sammanlagt nettonuvärde för de kassaflöden som kan hänföras till överenskommelserna. Kommissionen har kritiserat flera punkter i denna analys. Kommissionen nekade Ryanair tillgång till detta dokument. Ryanair har därför inte kunnat bemöta kommissionens invändningar mot den lönsamhetsanalys som Tyskland tillhandahållit.

3.2.3 *2005 och 2017 års marknadsföringsavtal som ingåtts mellan delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanair*

(91) För det första hävdar Ryanair att det förelåg ett verkligt behov av marknadsföringstjänster. Flygplatsen Frankfurt-Hahn och regionen kring flygplatsen är beroende av intäkterna från turismen. Det har blivit ganska vanligt för regionala myndigheter att genomföra en del av sina marknadsföringskampanjer på webbplatser och andra medier som flygbolagen erbjuder. Det faktum att även stora städer, såsom Rom och Paris, måste investera separat i internationell reklam visar att det finns ett ännu större behov för mindre välkända städer och regioner att investera i marknadsföring av sin egen image och sitt eget varumärke.

(92) För det andra tillgodoser de marknadsföringstjänster som Ryanair tillhandahållit köparnas behov av marknadsföring. Det var tydligt att delstatens syfte var att främja regionen omkring flygplatsen Frankfurt-Hahn på internet och inte att marknadsföra Ryanairs flygförbindelser till London Stansted, Edinburgh, Newquay och Rom. Enligt Ryanair möjliggör reklamen på bolagets webbplats och marknadsföringen i tidskrifter ombord på planen att rikta in sig på en ofrivillig publik på ett optimalt sätt. Det är kännetecknande för marknaden för lågprisflygbolag är att det finns en ansenlig mängd obeslutsamma passagerare som besöker flygbolagens webbplatser för förslag på destinationer. Särskilt passagerare som letar efter sista minuten-erbjudanden har endast en allmän uppfattning när det gäller typen av destination (t.ex. solsemester, en historisk stad osv.) och slutför sitt val utifrån det marknadsföringsinnehåll som de uppmärksammats på. Ryanairs webbplats och företagets andra marknadsföringsinstrument är särskilt värdefulla för annonsören och är i detta avseende definitivt inte ”jämförbara” med dem från andra lufttrafikföretag – och ännu mindre med en officiell webbplats för turism från en delstatsregering, vilken sällan besöks av utlänningar. Ryanair hänvisar särskilt till sin unika och attraktiva webbplats.

(93) För det tredje syftade hänvisningen till flyglinjer i 2005 och 2017 års avtal inte till att främja Ryanair, utan snarare är det delstaten som behöver åtaganden från Ryanair gällande ett visst antal flygningar och passagerare, eftersom effektiviteten och ändamålsenligheten från marknadsföringen för regionen beror på dess synlighet, vilket i sin tur beror på antalet potentiella turister som besöker Ryanairs webbplats och antalet passagerare i Ryanairs flygplan som exponeras för marknadsföring under flygningarna. Enligt Ryanair är åtagandena gällande antalet flygningar och passagerare den bästa garantin för att Ryanairs marknadsföring för delstatens räkning blir tillräckligt synlig. Dessutom eftersträvar delstaten en ökad andel inkommande passagerare. Delstatens myndigheter anser att det är mycket mer sannolikt att passagerare som anländer till och sedan avreser från dess flygplatser genererar icke luftfartsrelaterade inkomster för regionen än lokala passagerare som använder flygplatserna till att flyga till utländska resmål. Utländska passagerare är mycket mer benägna att spendera pengar i regionen på hotell, restauranger, souvenirer, lokala produkter och tjänster, biluthyrning osv. och de regionala sevärdheterna är naturligtvis mer intressanta för inkommande passagerare.

(94) I andra hand hävdar Ryanair att delstaten kan ha eftersträvat ekonomiska mål genom marknadsföringsavtalen. Även en aktieägare med en andel på 17,5 % kan eftersträva ekonomiska mål. Även ett innehav utan bestämmande inflytande, såsom delstatens innehav i FFHG före 2019 kan i rättsligt hänseende motivera en gemensam analys med avtalen om flygplatstjänster. Även Fraport och delstaten Hessen, de andra båda aktieägarna i FFHG, utgör ett statligt bolag, respektive en delstat. Redan innan delstaten Rheinland-Pfalz förvärvade en andel på 82,5 % i FFHG den 1 januari 2009 representerade således både undertecknaren av 2005 års marknadsföringsavtal och FFHG:s ägare den tyska staten. Därför kan man inte tvingande dra slutsatsen att undertecknaren av avtalet och FFHG inte kan anses utgöra en enda ekonomisk enhet. Kommissionen borde åtminstone göra skillnad mellan perioden från den 4 november 2005 (dvs. undertecknandet av 2005 års marknadsföringsavtal) fram till den 31 december 2008, när delstaten ägde 17,5 % av FFHG och den 1 januari 2009 till den 2 augusti 2017, när den ägde 82,5 % av FFHG.

(95) Vidare utesluter utövandet av ett allmänt intresse från delstatens sida inte samtidigt ett utövande av kommersiella intressen. Delstaten kan ha agerat som ägare till en ”varumärkesportfölj”.

(96) Dessutom prissattes marknadsföringstjänsterna till marknadsvärde. Ryanairs marknadsföringstjänster på bolagets medier återspeglade att dess webbplats var extremt populär. Enligt Ryanair stöder kommissionens praxis, särskilt i ärendena Marseille och Bratislava ([20]), detta antagande. I det sistnämnda ärendet konstaterade kommissionen att även om en flygplats inte betalar för extra marknadsföringstjänster på Ryanairs webbplats, utan endast nämns som en av destinationsorterna på webbplatsen går det inte att utesluta att flygplatsen får en viss nytta av detta.

(97) Slutligen hävdar Ryanair att företaget inte erhöll någon fördel. Ryanair hävdar att företagets marknadsföring för sina egna tjänster skiljer sig åt innehållsmässigt och är tidskänslig. Ryanairs marknadsföringstjänster förvärvas av både offentliga och privata köpare. Det finns ingen regel som säger att marknadsföringstjänster som en kund förvärvar inte ska gynna andra.

3.2.4 *2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster som ingåtts mellan FFHG och Ryanair*

(98) Enligt Ryanair innehåller beslutet om att inleda förfarandet ingen jämförelseanalys och på 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster tillämpas endast en lönsamhetsanalys, utan någon motivering till att det saknas en jämförelseanalys. Kommissionen bör jämföra avtal mellan Ryanair och offentliga flygplatser som påstås innehålla statligt stöd med de avtal som Ryanair ingått med privata och offentlig-privata flygplatser. Som utgångspunkt bör kommissionen utgå från en jämförelsemetod och endast använda en kostnadsbaserad lösning om det saknas tillgängliga riktmärken, i överensstämmelse med EU:s rättspraxis. Mot bakgrund av domen i målet Chronopost ([21]) och kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd ([22]) är det endast i fall där det inte finns någon jämförbar privat investerare som testet kan ändras från ett marknadsbaserat jämförelsetest till ett lönsamhetstest baserat på kostnader/intäkter. Kommissionen bör därför endast i andra hand tillämpa ett lönsamhetstest (baserat på kostnader och intäkter).

(99) När det gäller 2013 och 2015 års avtal om flygplatstjänster har kommissionen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att dra slutsatsen att en påstådd minskad lönsamhet (vilket inte är fallet), snarare än en bristande lönsamhet, är tillräcklig för att fastställa stöd. Kommissionen utgår från att en marknadsekonomisk aktör aldrig skulle godta en vinstminskning till följd av en omförhandling av avtal. Om detta tillvägagångssätt bekräftades skulle marknadsekonomitestet innebära ett krav på konstanta eller växande vinster. Därigenom skulle man bortse från ofta förekommande omständigheter som kan få en kommersiell aktör att godta lägre vinster. Nettoeffekten av

([20]) Kommissionens beslut (EU) 2016/1698 av den 20 februari 2014 i ärende SA.22932 (11/C) (f.d. NN 37/07) om de åtgärder som Frankrike har genomfört till förmån för flygplatsen Marseille Provence och de flygbolag som använder denna flygplats (EUT L 260, 27.9.2016, s. 1), kommissionens beslut 2011/60/EU av den 27 januari 2010 om statligt stöd C 12/08 (ex NN 74/07) – Slovakien – Avtal mellan Bratislava flygplats och Ryanair (EUT L 27, 1.2.2011, s. 24), skäl 114.

([21]) Se domstolens dom av den 3 juli 2003,Chronopost/UFEX, i de förenade målen C-83/01 P, C-93/01 P och C-94/01 P, ECLI:EU:C:2003:388, punkterna 38–40.

([22]) Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1), punkterna 225–228.

en prissänkning till följd av att en konkurrent kommer in på marknaden kan till exempel vara minskad vinst, men operatören kan ändå ha uppvisat ett vinstmaximerande beteende. I detta fall skulle det ha varit rimligt att FFHG, mot bakgrund av de ändrade handelsvillkoren, godtog en minskad lönsamhet för att tillmötesgå Ryanairs ansträngningar att rädda driften av underpresterande flyglinjer. Till exempel infördes en flygpassageraravgift på 8 euro i Tyskland 2010 och en säkerhetsavgift på 3,36 euro (vilken senare höjdes till 4,40) infördes i Tyskland 2014. Varje gång verkar parterna ha väntat i ett eller två år för att avgöra om åtgärden skulle bibehållas eller upphävas med hänsyn till dess negativa inverkan på trafiken innan de övervägde justeringar.

(100) Enligt Ryanair skulle kommissionen, genom att endast fokusera på 2013 års tilläggsavtal och 2015 års notering och bortse från de sammantagna justeringarna av 2005 års avtal om flygplatstjänster, underlåta att beakta kravet att ”[n] är kriteriet privat investerare tillämpas måste [...] hänsyn tas till transaktionen i dess helhet ...” ([23]).

(101) En rapport från konsultföretaget Oxera som Ryanair beställt från december 2013 visar även att 2013 och 2015 års avtal om flygplatstjänster var lönsamma både vid en separat betraktelse och om flygplatsen kunde ha förlängt eller förnyat ett tidigare avtal om flygplatstjänster. Detta visar tydligt att båda avtalen är förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör.

(102) När det gäller 2016 års avtal om flygplatstjänster hävdar Ryanair att avtalet var lönsamt ur ett förhandsperspektiv, vilket framgår av rapporten från Oxera.

(103) Ryanair bestrider dessutom att 2016 års avtal om flygplatstjänster kan tillskrivas staten och omfattar statliga medel. Avtalet undertecknades den 9 september 2016, strax efter ett misslyckat försök att sälja FFHG när delstaten arbetade med att sälja FFHG till en annan köpare, och strax innan (fem månader) delstaten undertecknade ett aktieförvärvsavtal med HNA Airport Group GmbH den 1 mars 2017. Med hänsyn till att det tar ett par månader att förbereda ett aktieförvärvsavtal kan man utgå från att delstaten när 2016 års avtal om flygplatstjänster undertecknades redan visste om att FFHG skulle säljas till HNA Airport Group GmbH och att den inte skulle behöva fullgöra 2016 års avtal om flygplatstjänster. 2016 års avtal om flygplatstjänster undertecknades därför av delstaten, men för HNA Airport Group GmbH:s räkning. Eftersom HNA Airport Group GmbH inte är en statlig enhet utgör dess finansiella medel inte statliga medel och avtalet kan inte heller tillskrivas staten.

3.3. **Synpunkter från FFHG**

3.3.1. *2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster mellan FFHG och Ryanair*

(104) FFHG hänvisar till den rapport från Oxera som Ryanair har ingett och upprepar att 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster är förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör.

(105) FFHG ifrågasätter kommissionens tvivel när det gäller det tidsmässiga händelseförloppet och de antaganden som ligger till grund för PwC:s undersökning från 2016. Vad gäller det tidsmässiga händelseförloppet förklarar FFHG att PwC:s prognoser tillhandahölls FFHG i utkastform innan den slutliga versionen var klar och därför beaktades innan 2016 års avtal om flygplatstjänster ingicks. Incitamentssystemet i avtalet (där kallat ”*Growth Scheme*”) är utformat på ett sådant sätt att Ryanair inte skulle erhålla någon rabatt på passageraravgiften om antalet passagerare minskade eller förblev detsamma jämfört med föregående år. Det kan därför i förväg antas att Ryanairs passagerartrafik skulle öka under löptiden för 2016 års avtal om flygplatstjänster. Enligt FFHG:s affärsplan för 2017 förväntades det totala passagerarantalet även öka med [5–10] % mellan 2016 och 2017. Kommissionens oro över avsaknaden av riskbedömning i PwC:s undersökning behandlades även i Oxeras rapport. Detsamma gäller även för

([23]) Tribunalens dom av den 17 december 2008, *Ryanair/kommissionen*, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, punkt 59.

kommissionens farhågor angående risken för att Ryanair omedelbart kunde ha upphört med all verksamhet på flygplatsen Frankfurt-Hahn från och med 2016. Beräkningen i Oxeras undersökning bygger på en årlig tillväxttakt på [3,5–4,0] %. Detta motsvarar genomsnittet i branschen vid denna tidpunkt. Om Ryanair hade kunnat dra nytta av incitamentssystemet skulle värdet på 2016 års avtal om flygplatstjänster ha ökat från [20–25] miljoner euro (i grundscenariot) till [25–30] miljoner euro.

3.3.2 *Finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall.*

(106) FFHG hävdar att finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall överensstämmer med principen om en marknadsekonomisk aktör. FFHG bestrider de tvivel som kommissionen gett uttryck för när det gäller de metodologiska aspekterna av lönsamhetsanalysen i beslutet om att inleda förfarandet.

(107) För det första ingick avskrivningsbeloppet inte i de kassaflöden som Tyskland beräknat.

(108) För det andra beaktades redan nyinvesteringskostnaden på omkring [100 000–200 000] euro, och även om den inte hade beaktats (vilket inte var fallet) skulle ett tillägg av den ändå ha medfört ett positivt nettonuvärde.

(109) För det tredje förklarar FFHG att de årliga kassainflöden som har ifrågasatts i beslutet om att inleda förfarandet i själva verket antingen hänförde sig till årliga uppbördskostnader och/eller fasta tilläggskostnader som utgör kassautflöden och som i vederbörlig ordning beräknades i lönsamhetsanalysen, eller till räntor. I det sistnämnda fallet skulle en underlåtenhet att beakta räntorna i lönsamhetsanalysen ha en positiv inverkan på nettonuvärdet.

(110) För det fjärde var diskonteringsräntan på [4,0–4,5] %, vilken ifrågasätts som för låg i beslutet om att inleda förfarandet (skäl 266), i själva verket ganska försiktig. Även om den lämpliga alternativa diskonteringsräntan antogs vara [5–10] %, skulle denna högre diskonteringsränta ha haft en positiv snarare än negativ inverkan på nettonuvärdet på grund av kassaflödesprofilen för dessa avtal, eftersom den särskilda hyresbetalningen från Ryanair för 2010 motsvarade ett betydande kassainflöde på [0–5] miljoner euro och kassautflödet skulle vara mycket litet de följande 14 åren. FFHG drar därför slutsatsen att en ökning av diskonteringsränta ändå skulle medföra slutsatsen att avtalen var förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör.

4. KOMMENTARER FRÅN TYSKLAND

4.1. Avseende åtgärderna till FFHG

4.1.1. *Den garanti som delstaten Rheinland-Pfalz beviljat FFHG*

(111) Tyskland förnekar att det förelåg en ekonomisk fördel och hänvisar alternativt till kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 ([24]).

(112) När det gäller den ekonomiska fördelen upprepar Tyskland att de kumulativa villkoren i kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier ([25]) (*tillkännagivandet om garantier*) var uppfyllda. Tyskland hävdar att a) låntagaren inte var i ekonomiska svårigheter när avtalet ingicks, b) garantins omfattning kunde fastställas när den utfärdades och c) garantin inte täckte mer än 80 % av förpliktelsen. Enligt Tyskland ifrågasatte kommissionen inte de båda första villkoren i beslutet om att inleda förfarandet. Det enda tvivel som kommissionen gett uttryck för i beslutet om att inleda förfarandet förefaller hänföra sig till det sista av de ovannämnda kumulativa villkoren, nämligen huruvida FFHG betalade ett marknadsmässigt pris för garantin. I detta avseende hävdar Tyskland att priset är marknadsmässigt.

([24]) Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse (EUT L 352, 24.12.2013, s. 1).

([25]) Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (EUT C 155, 20.6.2008, s. 10).

(113) Inledningsvis hävdar Tyskland att delstaten inte har den sakkunskap som krävs för att beräkna den marknadsmässiga garantipremien och att den rimligen kunde förvänta sig att resultatet från [konsultföretaget] var korrekt. Tyskland uppger att delstaten i praktiken, inte heller i fråga om kostnaderna, kunde förväntas ifrågasätta [konsultföretagets] rapport utan att det förelåg några uppgifter som gav upphov till tvivel på dess riktighet och pekade på att den kunde ge upphov till en fördel för FFHG i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Tyskland hävdar att det inte är nödvändigt att fastställa huruvida kommissionens beräkning är korrekt eller inte, eftersom delstaten har använt en kunnig tredje part för att fastställa en garantipremie som överensstämmer med marknadspremierna och därmed har uppfyllt sin skyldighet enligt EU:s bestämmelser om statligt stöd. Delstaten påpekar att parterna i detta särskilda fall skulle ha kommit överens om en annan garantipremie om [konsultföretaget] hade kommit fram till en annan slutsats. Delstaten utgår därför från att det har uppkommit berättigade förväntningar, vilket kommissionen bör beakta.

(114) För det andra hävdar Tyskland att den aktuella garantin är en garanti som avser fullgörande av avtal (*Vertragserfüllungsbürgschaft*). Enligt Tyskland medför denna typ av garanti en fördel för garantigivaren (dvs. delstaten) om garantin tas i anspråk (*Bürgschaftsfall*), vilket bör beaktas vid fastställandet av garantipremien. En garanti som avser fullgörande av ett avtal bör bedömas enligt andra kriterier än en garanti för att säkra ett lån, eftersom förlustrisken minskar för garantigivaren. Tyskland förklarar att om FFHG ställer in sina betalningar skulle delstaten först betala det garanterade beloppet till Haitec när Haitec har lämnat tillbaka fastigheten. Om garantin hade tagits i anspråk skulle delstaten därför ha erhållit erhålla fastigheten, inklusive den underhållshall som sedan dess har uppförts på den, utan att vara skyldig att kompensera Haitec. En sådan underhållshall kan användas även utan flygverksamhet, vilket innebär att fastighetens värde bibehålls eller rent av ökar.

(115) Om garantin inte tas i anspråk skulle delstaten, så länge den fortfarande var aktieägare i FFHG, även ha gynnats av återföringen av fastigheten till FFHG, eftersom denna återföring skulle ha ökat det totala värdet på FFHG:s aktier.

(116) En fördel för delstaten kvarstår även efter att den överfört sina aktier till den privata investeraren HNA, eftersom FFHG var skyldigt att överföra fastigheten till delstaten om garantin togs i anspråk ([26]). Det faktum att fastigheten kan anses vara värdefullt tack vare den underhållshall som upprättats på den minskade delstatens faktiska risk för förlust.

(117) FFHG:s och delstatens antagande när garantin avtalades om att försäljningen till Haitec skulle medföra en hållbar värdeökning på tomten bekräftades i efterhand, eftersom Haitecs investeringar på ca 40 miljoner euro visade sig vara betydligt högre än ursprungligen planerat.

(118) Tyskland argumenterar vidare att även om det skulle antas att kommissionens beräkning av garantipremien är korrekt och att skillnaden mellan den premie som fastställdes av [konsultföretaget] (2,56 %) och den premie som kommissionen fastställt (3,10 % – 4,41 %) utgör en ekonomisk fördel för FFHG, består denna fördel endast av en skillnad på 0,54 procentenheter, dvs. en årlig skillnad på 33 480 euro. Efter tre år skulle det totala beloppet på 100 440 euro fortfarande vara betydligt lägre än det belopp som fastställs i artikel 3.2 i förordning (EU) nr 1407/2013.

(119) Slutligen har Tyskland inte kännedom om någon koppling mellan Haitecs moderbolag (City Leasing Ltd) och Ryanair.

4.1.2. *FFHG:s ”dubbla” försäljning av en tomt*

(120) Tyskland informerar kommissionen om att, i motsats till vad som föreskrivits i 2014 års köpeavtal mellan FFHG och delstaten Rheinland-Pfalz, utarbetades inget expertutlåtande när FFHG utövade sin ångerrätt. I stället skedde överlåtelsen av tomten till ett värde av noll euro, dvs. samma pris som den ursprungliga försäljningen.

([26]) Aktieförvärvsavtalet med HNA, punkt 8.2.4.

(121) Tyskland motiverar detta beslut med att det inte fanns något som tydde på att priserna på tomten ”Housing” skulle ha ändrats under perioden mellan 2014 års köpeavtal och utövandet av ångerrätten 2016. Dessutom konstaterar Tyskland att det ursprungliga expertutlåtandet från expertkommittén för fastighetsvärdering i Osteifel-Hunsrück som beställts av delstaten Rheinland-Pfalz och kompletterats med en rapport från SGD Nord fastställde att tomten hade ett betydande negativt värde (ca [-5–-2]miljoner euro, baserat på en uppskattning av kostnaderna för att riva byggnader och återställa marken på [4–6] miljoner euro och på ett positivt försäljningsvärde för marken när byggnaderna rivits och anläggningen återställts, på [1–4] miljoner euro). Efter att ha underrättats om beslutet om att inleda förfarandet begärde Tyskland, för att ytterligare understryka sin ståndpunkt, ett nytt expertutlåtande från expertkommittén för fastighetsvärdering i Osteifel-Hunsrück för att bedöma huruvida, på grundval av den information som fanns tillgänglig vid den tidpunkt då ångerrätten utövades, marknadsvärdet för tomten ”Housing” verkligen var noll euro. Detta utlåtande bekräftar Tysklands analys. Tyskland förklarar att det faktum att ADC har erbjudit ett högre försäljningspris kan bero på spekulationer om att tomten ”Housing” skulle kunna exploateras framgångsrikt efter privatiseringen av flygplatsen. Denna subjektiva förväntan hos en privat investerare (som inte verkar ha bekräftats, eftersom marken fortfarande är outnyttjad) kan inte medföra att delstatens objektiva analys vid försäljningstidpunkten kan ifrågasättas, vilket bekräftas genom det senare expertutlåtandet.

4.2. **Avseende eventuella stödåtgärder till Ryanair**

4.2.1. *2005 och 2017 års marknadsföringsavtal mellan delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanair*

(122) Tyskland argumenterar att 2005 års marknadsföringsavtal är fristående från de flygplatstjänster som FFHG erbjudit och att de betalningar som delstaten Rheinland-Pfalz gjort till Ryanair motsvarade marknadspriserna. I detta syfte jämförde Tyskland de priser som Ryanair tog ut med de priser som togs ut från andra webbplatser för liknande reklamkampanjer. Tyskland hävdar även att turismen är viktig för delstaten Rheinland-Pfalz ekonomi och att den turiststrategi som fastställts 2015 särskilt fokuserar på den utländska marknaden och att det därför särskilt prioriteras i delstatens marknadsföringsstrategi att locka till sig fler inkommande turister från utlandet. I detta sammanhang anser Tyskland att marknadsföringen på Ryanairs webbplats är mest effektiv på grund av de internationella användare som besöker denna webbplats.

(123) Enligt Tyskland utgjorde 2005 och 2017 år marknadsföringsavtal turistfrämjande åtgärder och det var inte frågan om något främjande av Ryanair. Följaktligen var marknadsföringsavtalen utformade i överensstämmelse med marknadsmässiga villkor, dvs. de betalningar som delstaten tillhandahöll motsvarade i varje enskilt fall marknadsföringstjänster som ökade värdet.

(124) De specifika tjänsterna tillhandahölls av Ryanair i form av separata marknadsföringstjänster, oberoende av flygverksamheten i eller nära delstaten Rheinland-Pfalz. Målet var mer specifikt att marknadsföra Rheinland-Pfalz som turistmål och att öka andelen turister som tillbringar minst en natt i Rheinland-Pfalz bland Ryanairs passagerare som anländer till kommersiella flygplatser i eller nära Rheinland-Pfalz (inkommande trafik). Detta omfattar, förutom flygplatsen Frankfurt-Hahn, flygplatserna Karlsruhe/Baden-Baden, Strasbourg, Saarbrücken, Luxemburg, Köln-Bonn och Frankfurt-Main. Det sista marknadsföringsavtalet ingicks i oktober 2017, då privatiseringen av flygplatsen Frankfurt-Hahn redan hade slutförts genom överlåtelsen av delstatens aktier sommaren 2017.

(125) Tysklands anser att även denna breda strategi för delstaten, särskilt inkluderandet av de olika flygplatserna, talar mot kommissionens hypotes (skäl 239 i beslutet om att inleda förfarandet) att marknadsföringsåtgärderna främst syftade till att främja Ryanairs flygförbindelser till och från Rheinland-Pfalz. Detta motsägs av det faktum att de flesta av de passagerare som Ryanair transporterade från flygplatsen Frankfurt-Hahn var avresande ([75–80] % av passagerartrafiken från Frankfurt-Hahn är utgående, vilket framgår av en undersökning från Dornier Consulting som Tyskland har lämnat in). Kommissionens antagande att målet att främja turismen ”inte har uppnåtts” måste förkastas som ren spekulation. Kommissionen har inte förstått att marknadsföringsavtalen inte enbart hade i syfte att öka passagerarantalet. Tyskland bestrider kommissionens preliminära uppfattning att 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal faktiskt innehöll driftsstöd till Ryanair. Särskilt framhåller Tyskland att Ryanairs skyldigheter enligt 2017 års marknadsföringsavtal även kunde fullgöras om turister som hade rest till andra flygplatser belägna utanför delstaten fördes till Rheinland-Pfalz och övernattade där.

(126) Valet föll på Ryanair som avtalspart eftersom flygbolaget har en hög kompetensnivå inom området för marknadsföring av destinationer och eftersom Ryanair som flygbolag transporterar turister till flygplatser i delstaten eller i dess närhet från olika flygplatser. Ryanair kunde realistiskt sett transportera ett stort antal gäster till delstaten, eftersom flygbolaget betjänar ett stort antal flygplatser i och runt delstaten och hade byggt upp en stor närvaro inom marknadsföringssektorn under årens lopp och var känt för att tillhandahålla effektiva marknadsföringstjänster.

(127) Tyskland hävdar att marknadsföringstjänsterna kunde förvärvas utan offentlig upphandling, eftersom det föreskrevs ett undantag i den tyska lagstiftningen om offentlig upphandling när endast en operatör (i detta fall Ryanair) realistiskt sett har möjlighet att tillhandahålla tjänsterna. Förvärvet utgjorde även en del av den offentliga politiken, nämligen främjandet av turism och regional ekonomisk utveckling, och därför agerade delstaten Rheinland-Pfalz som en upphandlande myndighet som fullföljde sitt offentliga politiska mål.

(128) FFHG medverkade dessutom inte alls vid ingåendet av marknadsföringsavtalen. Kommissionen anser därför att man bör skilja mellan marknadsföringsstrategin och utvecklingen av flygplatsen Frankfurt-Hahn.

(129) Tyskland hävdar även att priserna på marknadsföringstjänsterna var marknadsmässiga. I början av 2017 anlitades en extern och oberoende expert med särskild sakkunskap inom både turism- och flygplatssektorerna. Denna expert fastställde marknadspriserna för marknadsföringstjänsterna genom en riktmärkning och en marknadsundersökning som visade att Ryanairs erbjudande var förmånligast. Experten identifierade sedan olika aspekter som ska beaktas för att 2017 års marknadsföringsavtal skulle överensstämma med marknadsvillkoren, t.ex. en löptid på högst tre år och en oberoende övervakning.

(130) Ryanair och delstaten Rheinland-Pfalz avtalade att utbetalningarna endast skulle äga rum om antalet övernattande gäster under den berörda perioden dokumenterades på lämpligt sätt på grundval av allmänt vedertagna metoder och marknadsstandarder. Coyne Research erhöll uppdraget att övervaka Ryanairs efterlevnad av villkoren i avtalet. Tyskland förklarar att mellan [...] och [...] trimestrarna av [...] transporterade Ryanair över [...] övernattande gäster till Rheinland-Pfalz ([...] % via flygplatsen Frankfurt-Hahn).

(131) På grund av att kommissionen inledde ett förfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget avslutade delstaten Rheinland-Pfalz avtalet den 31 december 2018.

4.2.2. *Utbildningsstödet till Ryanair*

(132) Tyskland bekräftade att den slutliga mottagaren av betalningarna från delstaten var Ryanair och att HCM endast agerade mellanhand. Tyskland anförde ytterligare fyra kommentarer: Inledningsvis utgör betalningarna inte statligt stöd och dessutom är det belopp som enligt klaganden påstås ha betalats ut till Ryanair felaktigt. Vidare kan Tyskland inte lämna de uppgifter som kommissionen har begärt i beslutet om att inleda förfarandet och slutligen har preskriptionstiden för ett eventuellt återkrav redan löpt ut.

(133) När det gäller den första punkten hävdar Tyskland att betalningarna av utbildningsstödet till Ryanair inte utgör statligt stöd, eftersom de inte hänför sig till en ekonomisk verksamhet. Dessa betalningar finansierar snarare arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De omfattar därför offentlig maktutövning. Betalningsmottagaren var Ryanair eftersom företaget tillhandahöll tjänster som gjorde det möjligt för HCM att genomföra åtgärden med hjälp av Gettmann, dvs. att genomföra utbildningen.

(134) När det gäller den andra punkten framför Tyskland tre synpunkter. För det första tillhandahölls finansieringen endast med ett motsvarande bevis på användning och finansieringsnivån var begränsad till 50 %. För det andra är Lufthansas påstående att delstatens advokat vid en förhandling i mål T-492/15 ([27]) erkände att delstaten faktiskt hade försett Ryanair med olagligt driftsstöd varken känt för Tyskland eller för delstaten och något sådant godkännande anges inte heller i protokollet från förhandlingen. Lufthansa kunde ha erhållit tillgång till ljudfilerna från domstolsförhandlingen som bevis på detta påstående, men har underlåtit att göra detta. För det tredje drar Lufthansa, på grundval av HCM:s årsrapporter, slutsatsen att delstaten beviljade stöd på sammanlagt minst 2,7 miljoner euro. Lufthansas påståenden förmår inte övertyga och det finns inget som tyder på att de medel som överfördes till HCM missbrukades och inte användes för de planerade socialpolitiska åtgärderna.

(135) När det gäller den tredje punkten hänvisar Tyskland än en gång till svårigheten att lämna mer information, eftersom lagringsfristen enligt tysk lagstiftning är tio år och har löpt ut. När det gäller kommissionens bedömning i beslutet om att inleda förfarandet, att åtgärden i fråga eventuellt kan betraktas som utbildningsstöd i den mening som avses i den allmänna gruppundantagsförordningen, svarade Tyskland att delstaten på grund av den ofullständiga dokumentationen inte kan avgöra om villkoren i artikel 31 i den allmänna gruppundantagsförordningen var uppfyllda. Delstaten saknar kännedom om och i så fall i vilken utsträckning de personer som utbildats inom ramen för dessa program anställdes av Ryanair efter avslutad utbildning. De tyska myndigheterna har inte kännedom om, och i så fall i vilken utsträckning, Ryanair normalt bär utbildningskostnaderna för de olika kategorierna av anställda och när de anställda själva eventuellt behöver bära utbildningskostnaderna (proportionellt).

(136) När det gäller den fjärde punkten konstaterar Tyskland att frågan om huruvida de kumulativa villkoren för statligt stöd är uppfyllda i det aktuella fallet inte är relevant, eftersom ett eventuellt återkrav under alla omständigheter skulle vara preskriberat efter tio år i enlighet med artikel 17 i förordning (EU) 2015/1589. I enlighet med artikel 17.2 i förordning (EU) 2015/1589 beräknas periodens början från den dag då stödet beviljas, varvid datumet för den sista utbetalningen är avgörande. Den sista utbetalningen gjordes i slutet av 2003, vilket innebär att preskriptionstiden löpte ut i slutet av 2013. Tyskland hävdar att utbildningsstödet först granskades i kommissionens begäran om upplysningar av den 13 mars 2017. Vid denna tidpunkt hade preskriptionstiden redan löpt ut mer än tre år tidigare och kunde därför inte längre avbrytas.

4.2.3. *Finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall.*

(137) Tyskland ifrågasätter förekomsten av statligt stöd med motiveringen att beslutet att bygga underhållshallen och finansieringen av besättnings- och pilotskolan utgjorde ett självständigt beslut från FFHG:s ledning.

(138) Kommissionen avvisar vidare klagandens påstående att endast de huvudsakliga flygplanstyper som Ryanair använde vid den tidpunkten (Boeing 737) kunde servas i underhållshallen. Andra medeldistansflygplan, såsom Airbus A320, skulle också kunna underhållas där. Tyskland förklarade att underhållshallen är utformad för att ha en långfristig livslängd på cirka 30 år. Eftersom avtalet med Ryanair har en löptid på 15 år skulle FFHG inte ha haft något intresse av att utforma en underhållshall som endast kunde användas av Ryanair.

(139) Tyskland hävdar att det inte finns några bevis som styrker att Ryanair beviljats en fördel genom ingåendet av avtalen. FFHG genomförde en detaljerad lönsamhetsanalys som presenterades för tillsynsnämnden. Vissa av antagandena i denna undersökning har ifrågasatts av kommissionen. Tyskland har inte tillgång till några uppgifter som talar för att ledningens antaganden vid den tidpunkten var uppenbart felaktiga ur det relevanta förhandsperspektivet.

(140) Dessutom påpekar Tyskland att även om man i det aktuella fallet skulle utgå från att Ryanair erhållit en fördel enligt reglerna om statligt stöd och att åtgärden kan tillskrivas staten (vilket inte är fallet), skulle ett sådant investeringsstöd kunna anses vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 i EUF-fördraget och 2005 års gemensamma riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga startstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser ([28]) (*2005 års luftfartsriktlinjer*) som var tillämpliga vid den tidpunkten.

([27]) Deutsche Lufthansa AG/kommissionen, förhandling av den 9 juli 2018.
([28]) EUT C 312, 9.12.2005, s. 1.

(141) Slutligen hävdar Tyskland att finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall skulle vara förenlig med den inre marknaden. Enligt Tyskland skapades omkring 50 kvalificerade arbetstillfällen genom uppförandet av underhållshallen och inrättandet av besättnings- och pilotskolan. Tyskland anser att den infrastruktur som upprättades var nödvändig och lämplig för att uppnå det regionala utvecklingsmålet, vilket framgår av dess goda utnyttjande, vilket också gör att framtidsutsikterna på medellång sikt är goda.

4.2.4. *2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster mellan FFHG och Ryanair*

(142) Tyskland vidhåller sin ståndpunkt att 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster mellan FFHG och Ryanair inte utgör statligt stöd. Tyskland framhåller dessutom att dess bedömning och resonemang inte har ändrats med tidens gång, i motsats till kommissionens antagande i beslutet om att inleda förfarandet (skälen 108 och 109).

(143) Förändringen och anpassningen av den avtalsmässiga grunden under en period på cirka 15 år kan anses vara normal inom branschen. Detta beror till exempel på ändringar av det tillämpliga regelverket och särskilt på att kommissionen införde nya riktlinjer om statligt stöd till flygplatser och flygbolag två gånger under denna period, vilka påverkade driften av en regional flygplats.

(144) Tyskland betvivlar att någon fördel kan tillskrivas staten. Tyskland upprepar att FFHG:s ledning agerade oberoende vid denna tidpunkt, vilket innebär att sådana avtal förhandlades fram självständigt med Ryanair. Framför allt krävde dessa avtal inte godkännande av tillsynsnämnden (*Aufsichtsrat*), utan kunde enligt lag ingås enbart av ledningen.

(145) Det faktum att delstaten Rheinland-Pfalz ingick marknadsföringsavtal med Ryanair 2005 och senare igen 2017 tyder inte på att delstaten hade för avsikt att upprätthålla och främja Ryanairs luftfartsverksamhet på flygplatsen Frankfurt-Hahn.

(146) Mot bakgrund av unionsdomstolarnas senaste rättspraxis betvivlar Tyskland dessutom att det föreligger någon selektivitet. Tyskland hävdar att enbart det faktum att ett bilateralt avtal har ingåtts inte i sig kan motivera en selektivitet. I sin dom av den 13 december 2018 i mål T-77/16 ([29]) påpekade tribunalen att enbart det faktum att bilaterala avtal avviker från kraven i den tillämpliga tabellen över avgifter eller andra bilaterala avtal inte ger upphov till någon selektivitet. Kommissionen måste snarare kunna visa att de villkor som ett flygbolag beviljas skiljer sig från de villkor som är tillämpliga på andra flygbolag. Tyskland förklarar att det i 2013 och 2015 års avtal om flygplatstjänster inte fastställs några flygplatsavgifter som skiljer sig från den allmänna tabellen för flygplatsavgifter som var tillämplig på flygplatsen Frankfurt-Hahn. 2013 och 2015 års avtal om flygplatstjänster utgör snarare en ytterligare förlängning av de befintliga villkoren för en period på tre, respektive fem år.

(147) Enligt Tyskland överensstämmer de avgifter som avtalats med Ryanair med den allmänna tabellen för flygplatsavgifter som tillämpas på flygplatsen Frankfurt-Hahn, vilken till stor del har varit oförändrad sedan 2006. Den enda skillnaden mellan det andra tilläggsavtalet från 2016 och den allmänna tabellen för flygplatsavgifter som var tillämplig på flygplatsen Frankfurt-Hahn är att flygplatsavgifterna på [...] euro per avresande passagerare redan tillämpas från [...] avresande och ankommande passagerare och inte enbart från [...] passagerare. Vidare argumenterar Tyskland att vilket annat flygbolag som helst som skulle kunna generera en jämförbar passagerarvolym kunde ha använt flygplatsen på jämförbara, icke-diskriminerande villkor, dvs. kunde ha ingått ett liknande avtal med FFHG.

(148) Tyskland hävdar att även det andra tilläggsavtalet från 2016 var förenligt med principen om en marknadsekonomisk aktör och ingav en stegvis lönsamhetsanalys som utarbetats av PwC (*PwC:s undersökning*). Enligt skäl 287 i beslutet om att inleda förfarandet hade undersökningen beställts högst två dagar innan det andra tilläggsavtalet från 2016 ingicks. Tyskland klargjorde att PwC:s undersökning hade förberetts och diskuterats med FFHG under en längre period och att FFHG:s ledning hade full kännedom om den när den ingick avtalet. Tyskland bestrider därför att studien först beställdes två dagar innan avtalet ingicks. Tyskland förklarar tvärtom att PwC hade stött förhandlingsprocessen redan från början.

([29]) Tribunalens dom av den 13 december 2018, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen, T-77/16, ECLI:EU:T:2018:947.

(149) Vidare hävdar Tyskland att Ryanair inte erhöll någon fördel genom det andra tilläggsavtalet från 2016 och att PwC:s bedömning är korrekt. Under de två åren efter avtalsslutet låg passagerarantalet på över 2 miljoner, i genomsnitt på omkring 2,28 miljoner, dvs. mer än [7–10] % över prognosen.

(150) I detta sammanhang framhåller Tyskland även att 2013 års tilläggsavtal inte innehåller någon bestämmelse enligt vilken flygplatsavgifterna på [...] euro per passagerare ska tillämpas från och med [...] avresande och ankommande passagerare. Detta var inte nödvändigt, eftersom det uttryckligen anges i tilläggsavtalet att passagerarkostnaderna för avresande passagerare inte ingår i 2013 års tilläggsavtal. Grunden för flygplatsavgifterna för avresande och ankommande passagerare har alltid varit den tabell över flygplatsavgifter för flygplatsen Frankfurt-Hahn som är tillämplig på samma sätt för alla användare av flygplatsen Frankfurt-Hahn. De avgifter som avtalats med Ryanair överensstämde därför med 2012 års tabell över flygplatsavgifter som var tillämplig på flygplatsen Frankfurt-Hahn, vilken har förblivit nästan oförändrad sedan 2006. Tyskland påpekar att kommissionen redan har konstaterat att 2006 års tabell över flygplatsavgifter för flygplatsen Frankfurt-Hahn inte gav flygplatsanvändarna någon ekonomisk fördel ([30]).

(151) Dessutom var huvudsyftet med 2015 års notering att förlänga de befintliga avtalen till den 31 mars 2017, för att säkerställa rättssäkerhet i början av privatiseringsprocessen. 2015 års notering omfattar ett antal aspekter, varav vissa tidigare var oreglerade, såsom att stödja Ryanair i bolagets sökande efter hangarkapacitet. Vissa bestämmelser var emellertid så allmänna och icke-specifika (t.ex. ”samarbeta för att hitta hangaranläggningar till låg kostnad”) att det framstår som uppenbart att parterna endast uttryck avsikter i detta avseende. Noteringen gav emellertid inte upphov till rättsliga skyldigheter med konkreta kvantifierbara monetära konsekvenser som kunde ha blivit föremål för en ekonomisk analys. Det hade tvärtom krävts ytterligare avtalsmässiga förtydliganden, men några sådan har aldrig ägt rum.

5. BEDÖMNING AV ÅTGÄRDERNA

5.1. Förekomsten av stöd

(152) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

(153) De kriterier som fastställs i artikel 107.1 i EUF-fördraget är kumulativa. För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget måste därför samtliga nedanstående villkor vara uppfyllda: Det finansiella stödet måste beviljas av staten eller med hjälp av statliga medel, gynna vissa företag eller viss produktion, snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.

(154) I följande avsnitt kommer kommissionen att bedöma om de åtgärder som beskrivs i avsnitt 2 uppfyller dessa kumulativa kriterier och därmed utgör stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

5.1.1. *Avseende eventuella stödåtgärder till FFHG*

5.1.1.1. Den garanti som delstaten Rheinland-Pfalz beviljat FFHG

5.1.1.1.1 Begreppen företag och ekonomisk verksamhet

(155) Kommissionen drar i enlighet med beslutet om att inleda förfarandet slutsatsen att FFHG är ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget (se skälen 148 och 149 i beslutet om att inleda förfarandet).

([30]) Kommissionens beslut (EU) 2016/789 av den 1 oktober 2014 i ärende SA.21121 (C29/2008) (f.d. NN 54/2007) om det statliga stöd som Tyskland har genomfört avseende finansieringen av flygplatsen Frankfurt-Hahn och de finansiella förbindelserna mellan flygplatsen och Ryanair (EUT L 134, 24.5.2016, s. 46, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2016/789/oj), skäl 494.

5.1.1.1.2 Användning av statliga medel och frågan huruvida en åtgärd kan tillskrivas staten

(156) Kommissionen anser i enlighet med beslutet om att inleda förfarandet (se skäl 150) att garantin kan tillskrivas staten och omfattar statliga medel.

5.1.1.1.3 Ekonomisk fördel

(157) I beslutet om att inleda förfarandet drogs ingen slutsats när det gäller den ekonomiska fördelen.

(158) Frågan är huruvida den garanti som delstaten tillhandahållit FFHG, särskilt det avtalade priset för garantin mellan FFHG och delstaten, utgör en ekonomisk fördel. I detta hänseende måste det fastställas huruvida garantin är förenlig med principen om en marknadsekonomisk aktör, dvs. om en privat investerare av jämförbar storlek som verkar under normala marknadsekonomiska förhållanden under liknande omständigheter skulle ha beviljat garantin i fråga ([31]).

(159) I avsnitt 3 i kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier ([32]) (*tillkännagivandet om garantier*) från 2008 fastställs ett antal villkor för att underlätta bedömningen av huruvida en garanti är förenlig med principen om en marknadsekonomisk aktör och när förekomsten av en fördel kan uteslutas.

(160) Följande kumulativa villkor anges i punkt 3.2 i tillkännagivandet om garantier för att utesluta att det föreligger en ekonomisk fördel: a) Mottagaren av garantin är inte i ekonomiska svårigheter, b) garantins omfattning kan mätas korrekt när den beviljas, c) garantin täcker högst 80 % av det utestående lånet eller någon annan finansiell förpliktelse och d) ett marknadsorienterat pris betalas för garantin.

(161) Delstaten och FFHG avtalade om en garantipremie på 2,56 % på grundval av en bedömning från ett konsultföretag som anlitats i detta syfte ([33]). I sin bedömning uppskattade konsultföretaget inledningsvis FFHG:s kreditbetyg som enskilt företag med Moody's RiskCalc-verktyg. På grundval av FFHG:s granskade årsredovisning för 2012 uppskattades kreditbetyget som enskilt företag till [...] för ett år och till [...] för fem år ([34]). Det konsultföretag som de tyska myndigheterna anlitat justerade detta kreditbetyg som enskilt företag på grundval av garantins avtalsspecifika egenskaper och erhöll en uppskattning på [...] (motsvarande [...] på Standard & Poors skala).

(162) I sitt beslut om att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel i fråga om uppskattningarna från de konsulter som de tyska myndigheterna anlitat. Tvivlen avsåg den metod som tillämpats samt relevansen från de uppgifter som användes för att fastställa garantipremien. Dessutom uttryckte klaganden tvivel huruvida principen om en marknadsekonomisk aktör var tillämplig.

(163) Kommissionen kommer därför att bedöma huruvida principen om en marknadsekonomisk aktör är tillämplig och, om så är fallet, om garantipremien på 2,56 % är marknadsmässig.

([31]) Se t.ex. domstolens dom av den 21 mars 1990, Belgien/kommissionen ("Tubemeuse"), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punkt 29, domstolens dom av den 21 mars 1991, Italien/kommissionen ("Alfa Romeo"), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, punkterna 18 och 19, tribunalens dom av den 30 april 1998, Cityflyer Express/kommissionen, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punkt 51, tribunalens dom av den 21 januari 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke och Lech-Stahlwerke/kommissionen, förenade målen T-129/95, T-2/96 och T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, punkt 104, tribunalens dom av den 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen/kommissionen, de förenade målen T-228/99 och T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

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

([33]) Skäl 21.

([34]) Enligt Moody's RiskCalc-verktyg uppgår FFHG:s uppskattade kreditbetyg på grundval av de oreviderade årsredovisningarna för 2012 till [...].

5.1.1.1.3.1 Huruvida principen om en marknadsekonomisk aktör är tillämplig

(164) Den första frågan är huruvida en privat aktör, på grundval av en ekonomisk analys, i princip skulle ha kunnat agera som delstaten Rheinland-Pfalz. För detta krävs att det är fråga om en ekonomisk verksamhet och att en privat investerare på förhand skulle bedriva en sådan verksamhet.

5.1.1.1.3.1.1 Ingåendet av ett garantiavtal utgör en ekonomisk verksamhet

(165) Enligt EU-domstolen beror ”frågan om kriteriet om en privat investerare är tillämpligt […] på om den berörda medlemsstaten har beviljat en ekonomisk förmån till ett statligt ägt företag i sin egenskap av aktieägare, och inte i sin egenskap av myndighetsutövare” ([35]). I det aktuella fallet har staten ingått ett garantiavtal med Haitec till förmån för FFHG. Detta garantiavtal med Haitec och avtalet om garantipremien med FFHG faller under civilrätten, i detta fall under den tyska *Kreditsicherungsrecht* (lagstiftningen om kreditsäkring). Genom att ingå detta avtal agerade staten därför inte i sin suveräna funktion utan som en privat aktör. Varken Lufthansa eller den tyska regeringen bestrider att verksamheten i fråga inte utgör någon offentlig maktutövning och därför utgör en ekonomisk verksamhet.

5.1.1.1.3.1.2 En privat aktör kunde ha ingått det aktuella garantiavtalet

(166) Enligt domstolen ska granskningen av huruvida en privat aktör skulle ha utövat en sådan ekonomisk verksamhet ges en vid tolkning ([36]). Det anses vara förenligt med principen om en marknadsekonomisk aktör att den offentliga sektorn tillhandahåller kapital för att säkerställa ett företags tillfälliga överlevnad, under förutsättning att företaget fortsätter att vara lönsamt efter omstruktureringen ([37]). Det är först när den ekonomiska situationen för det företag som tillförs kapital, i kombination med situationen inom den berörda sektorn, inte visar några utsikter att förbättras som tillskottet av ytterligare kapital inte längre kan anses vara förenligt med principen om en marknadsekonomisk aktör. Detta resonemang gäller även för garantipremier vid den tidpunkt då de fastställs ([38]).

(167) Tvärtemot vad som hävdas i klagandens synpunkter bekräftade Tyskland för kommissionen att Haitec inte befann sig i ekonomiska svårigheter. Vidare saknar frågan betydelse huruvida, i praktiken, ingen annan privat investerare skulle ha beviljat Haitec en sådan garanti till förmån för FFHG vid den tidpunkten. Den enda avgörande faktorn är huruvida verksamheten fortfarande är ekonomiskt hållbar för att en hypotetisk investerare skulle kunna överväga ett sådant val. Det faktum att FFHG enligt lag var skyldigt att fortsätta en påstått förlustbringande verksamhet med Ryanair (vilket inte är sant i detta fall) är inte tillräckligt för att klassificera garantin mellan delstaten och HAITEC som olönsam i kommersiellt hänseende. Såsom anges ovan utesluter övergående underskott inte att principen om en marknadsekonomisk aktör är tillämplig så länge en hållbar förbättring kan ses på lång sikt. I detta fall visar de uppgifter som Haitec lämnat att Haitecs investeringar i underhållshallen på omkring 40 miljoner euro var betydligt högre än vad som ursprungligen planerades, vilket visar att garantin hade en ekonomisk stimulanseffekt som medförde en hållbar förstärkning av området och därför var rimlig i ekonomiskt hänseende.

(168) För att bedöma om den ekonomiska verksamheten i fråga skulle ha utförts av en privat aktör är det också nödvändigt att beakta den rättsliga ramen för själva den ekonomiska verksamheten, i detta fall garantiavtalet. För att principen om en marknadsekonomisk aktör inte ska vara tillämplig måste garantiavtalet med andra ord vara olönsamt även i teoretiskt hänseende. Såsom angetts ovan var garantin utformad för att ha en positiv ekonomisk effekt, vilket den även hade. Även om byggprojektet hypotetiskt hade misslyckats på grund av någon av de omständigheter som anges i skäl 19, var garantiavtalet utformat på ett sådant sätt att det trots dessa omständigheter skulle ha varit

([35]) Se domstolens dom av den 5 juni 2012, kommissionen/Électricité de France (EDF), C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punkt 82 och följande punkter.

([36]) Tribunalens dom av den 12 december 2000, Aéroports de Paris/kommissionen, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, punkt 107.

([37]) Se domstolens dom av den 21 mars 1991, Italien/kommissionen, C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, punkt 20: ”Det bör tilläggas att en privat investerares uppträdande, som den offentlige investerarens agerande måste jämföras med, motsvaras inte nödvändigtvis av en genomsnittlig investerare uppträdande som placerar sitt kapital för att förränta det på mer eller mindre lång sikt, men skall åtminstone likställas med ett privat holdingbolag eller en koncern som har en strukturpolitik, allomfattande eller sektoriell, som låter sig styras av mer långsiktiga utsikter vad gäller lönsamheten.”

([38]) Se domstolens dom av den 21 mars 1991, Italien/kommissionen, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punkterna 23 och 24.

lönsamt i ekonomiskt hänseende. I själva verket har garantiavtalet utformats så, att delstaten vid en garantifordran endast var skyldig att betala garantibeloppet i utbyte mot att Haitec återlämnade fastigheten och, i enlighet med avsnitt C punkt 3 § 8 i avtalet, och FFHG var inte skyldigt att ersätta Haitec för några slags kostnader. Detta innebär att FFHG i händelse av en garantifordran skulle erhålla en tomt, inklusive den hall som upprättats på den, utan att ersätta Haitec för de därmed sammanhängande utgifterna. FFHG skulle således erhålla en fastighet med ett ökat värde och skulle kunna använda den för andra kommersiella ändamål. Delstatens andelar i FFHG skulle i sin tur öka i värde. Kommissionen noterar också att FFHG efter överföringen av delstatens andelar i FFHG till HNA år 2017 var skyldigt att överföra fastigheten, inklusive den hall som upprättats på den, till delstaten om garantin togs i anspråk. En privat investerare skulle därför ha kunnat överväga en sådan ekonomisk verksamhet.

(169) Kommissionen drar slutsatsen att principen om en marknadsekonomisk aktör är tillämplig.

5.1.1.1.3.2 Garantipremiens marknadsmässighet

(170) Den andra frågan som är aktuell är om garantipremien på 2,56 % är marknadsmässig.

(171) Kommissionen anförde följande tvivel ([39]): För det första tas enligt ”nyttometoden”, vid beräkningen av avkastningen på obligationer som emitterats av företag med ett kreditbetyg på [...] med en löptid på 15 år, avkastningen på obligationer som emitterats av dessa företag med en löptid på 10 år med tillägg för spreaden mellan avkastningen på tyska statsobligationer med en löptid på 15 och 10 år. Denna spread är sannolikt lägre än samma spread för företag med ett kreditbetyg på [...], eftersom tyska statsobligationer har ett mycket högt kreditbetyg på AAA (dvs. för sådana kreditbetyg är spreaden mellan avkastningen på obligationer med olika löptider inte stor jämfört med en liknande spread för företag med lägre kreditbetyg). Kommissionen konstaterade därför marknadsriktmärket sannolikt kommer att underskattas genom [konsultföretagets] uppskattning av garantipremien enligt denna metod. För det andra uppstår samma tvivel vid tillämpningen av en riktmärkningsmetod med CDS-räntor, vilka utgör allmänt erkända indikatorer på kreditrisk. CDS-räntorna visar att en lämplig garantipremie för ett företag med ett kreditbetyg som enskilt företag på [...] bör ligga på mellan 3,10 % – 4,41 %, beroende på om den omfattar en justering för kontraktsspecifika egenskaper. Den överenskomna garantipremien på 2,56 % understiger den undre gränsen för detta intervall. För det tredje noterade kommissionen att den garantipremie som erhålls från CDS-räntor (3,1 %) är högre än de 2,56 % som parterna avtalat, även om man godtar alla de justeringar av kreditbetyget som Tyskland föreslagit och tillämpar [...] som kreditbetyg för FFHG. Sammantaget gjorde dessa argument att det uppkom farhågor att den avtalade garantipremien kunde vara för låg i jämförelse med marknadsförhållandena för företag med samma kreditbetyg som FFHG.

(172) Tysklands uppfattning att delstaten hade rätt att förlita sig på [konsultföretagets] expertis och att den garantipremie som det fastställt inte kunde ifrågasättas i efterhand måste förkastas. Detta skulle innebära att kommissionens exklusiva behörighet att granska statligt stöd skulle kunna kringgås genom felaktiga bedömningar från nationella eller privata konsultföretag. Kommissionen hade därför rätt att ifrågasätta [konsultföretagets] beräkningar för att bedöma huruvida det förelåg en ekonomisk fördel.

(173) Tysklands argument att kommissionen inte tog hänsyn till det faktum att den aktuella garantin utgör en ”garanti för fullgörande av avtal” och gav delstaten Rheinland-Pfalz en ekonomisk fördel som uppväger den lägre garantipremien är inte relevant för beräkningen av marknadspriset.

(174) Omvänt hävdade Lufthansa att den garantipremie som man erhåller från CDS-räntor (3,1 %) utgör ett felaktigt riktmärke, eftersom kommissionen felaktigt behandlade FFHG som en ”låntagare”.

([39]) Beslutet om att inleda förfarandet, skälen 154–159.

(175) Enligt Lufthansa skulle garantipremien dessutom minst ha uppgått till 7,98 %, vilket innebär en fördel på 5,42 %. Lufthansa hävdar att meddelandet om referensräntor skulle ha beaktats, men endast som ett ungefärligt mått vid beräkningen av garantipremien. Lufthansa hävdar att ingen annan privat investerare skulle ha övervägt ett sådant avtal med hänsyn till FFHG:s ekonomiska situation och att denna riskprofil måste beaktas.

(176) Kommissionen avvisar båda dessa argument. Kommissionen hade rätt att använda meddelandet om referensräntor och gav följaktligen FFHG ett kreditbetyg på [...], vilket såsom förklaras ovan (skäl 171), inte utgör något högt kreditbetyg och motsvarar FFHG:s ekonomiska situation.

(177) Kommissionen drar därför slutsatsen att garantipremien inte var marknadsmässig.

(178) Sammanfattningsvis kan det konstateras att skillnaden mellan den marknadsmässiga minimipremie som kommissionen fastställt (3,10 %) och den överenskomna premien (2,56 %) utgör en ekonomisk fördel (0,54 %).

5.1.1.1.4 Selektivitet

(179) För att betraktas som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget måste en åtgärd gynna ”vissa företag eller viss produktion”. Den garanti som Haitec beviljats under marknadspriset gynnar endast FFHG som företag och är således selektiv.

5.1.1.1.5 Snedvridning av konkurrensen och inverkan på handeln

(180) I beslutet om att inleda förfarandet fann kommissionen att FFHG, åtminstone potentiellt, konkurrerar med andra flygplatsoperatörer i unionen för att locka till sig EU-flygbolag, i ett sammanhang där dessa flygbolag har friheten att erbjuda luftfartstjänster på samtliga flyglinjer i EU, i enlighet med unionens luftfartslagstiftning. Den ekonomiska fördel som preliminärt identifierats i samband med garantin till Haitec snedvrider därför konkurrensen, åtminstone potentiellt, och påverkar handeln mellan medlemsstaterna ([40]).

(181) Det måste emellertid prövas huruvida skillnaden på 0,54 punkter, vilken utgör en ekonomisk fördel, utgör en stödåtgärd som är undantagen från anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget i enlighet med artikel 3.1 i förordning (EU) nr 1407/2013.

(182) För det första är artikel 1 i förordning (EU) nr 1407/2013 tillämplig på garantipremien.

(183) För det andra får enligt artikel 3.2 första stycket i förordning (EU) nr 1407/2013 det totala stödet av mindre betydelse per medlemsstat till ett företag inte överstiga 200 000 euro under en period av tre beskattningsår.

(184) Om den berörda åtgärden, såsom i detta fall, utgör en garanti måste bruttobidragsekvivalenten beaktas i enlighet med artikel 4.6 i förordning (EU) nr 1407/2013 och andra särskilda villkor vara uppfyllda. Enligt artikel 4.1 i förordning (EU) nr 1407/2013 är nämnda förordning endast tillämplig på stöd vars bruttobidragsekvivalent kan beräknas exakt i förväg (genomsynligt stöd). Enligt artikel 4.6 i förordning (EU) nr 1407/2013 utgör stöd som ingår i garantier genomsynligt stöd av mindre betydelse om, å ena sidan, garantin per företag täcker upp till 80 % av det underliggande lånet och, å andra sidan, det garanterade beloppet inte överstiger 1,5 miljoner euro under en period av fem år eller 750 000 euro under tio år. Enligt artikel 4.6 a i förordning (EU) nr 1407/2013 ska det samtidigt säkerställas att stödmottagaren inte är föremål för ett insolvensförfarande eller uppfyller villkoren i nationell lagstiftning för att inleda ett insolvensförfarande på sina fordringsägares begäran.

([40]) Beslutet om att inleda förfarandet, skäl 161.

(185) I det aktuella fallet beviljades varken FFHG eller något företag med koppling till FFHG i den mening som avses i artikel 2.2 i förordning nr 1407/2013 statligt stöd enligt nämnda förordning under de tre år som föregick beviljandet av garantin. FFHG var inte i ett insolvensförfarande vid den tidpunkten och uppfyllde inte heller villkoren för inledandet av ett sådant förfarande under den period då stödet beviljades. Tyskland bekräftade också att garantin inte överstiger 80 % av köpeavtalet. Skillnaden på 0,54 procentenheter mellan den lägsta marknadsmässiga premien som kommissionen fastställt (3,10 %) och den faktiska premien (2,56 %) ger en årlig bruttobidragsekvivalent på 33 480 euro, vilket efter tre år motsvarar totalt 100 440 euro. Detta är betydligt lägre än det högsta beloppet enligt förordningen (200 000 euro).

(186) Kommissionen anser därför att den fördel som FFHG beviljats genom garantin uppfyller villkoret i förordning (EU) nr 1407/2013.

5.1.1.1.6 Slutsats

(187) Enligt artikel 3.1 i förordning (EU) nr 1407/2013 ska åtgärden inte anses uppfylla samtliga kriterier i artikel 107.1 i EUF-fördraget och ska därför inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget.

5.1.1.2. FFHG:s ”dubbla” försäljning av en tomt

(188) När det gäller FFHG:s utövande av ångerrätten i samband med försäljningen av tomten ”Housing” till delstaten Rheinland-Pfalz anser kommissionen att det är lämpligt att inleda analysen med den enda punkt som den har ifrågasatt i beslutet om att inleda förfarandet, nämligen huruvida återgången av äganderätten till tomten ”Housing” från delstaten Rheinland-Pfalz till FFHG skedde till marknadsvärdet.

(189) För det första beklagar kommissionen att inget expertutlåtande beställdes vid den tidpunkt då FFHG utövade sin ångerrätt, till skillnad från vad som föreskrevs i 2014 års köpeavtal. Denna omständighet talar vid första påseendet för att återgången av äganderätten kanske inte ägde rum till marknadsvärdet.

(190) I stället återlämnades tomten ”Housing” till samma pris som det pris som expertkommittén för fastighetsvärdering i Osteifel-Hunsrück fastställt för denna tomt, kompletterad med en rapport från SGD Nord, för 2014 års köpeavtal, dvs. noll euro.

(191) För det andra konstaterar kommissionen att FFHG en månad efter det att företaget utövade sin ångerrätt sålde samma tomt för 1,25 miljoner euro till ADC, en privat investerare, genom ett avtal av den 6 juli 2016 mellan ADC, FFHG och delstaten Rheinland-Pfalz (skäl 25).

(192) För det tredje konstaterar kommissionen, såsom Tyskland förklarade i sitt meddelande av den 26 oktober 2017, att undertecknandet av detta köpeavtal hade en historik där både FFHG och delstaten Rheinland-Pfalz har varit inblandade (skälen 22–26).

(193) EU-domstolen fann i målet Land Burgenland mot kommissionen att det när en myndighet överlåter ett av sina företag genom ett öppet, överblickbart och villkorslöst anbudsförfarande kan presumeras att marknadspriset motsvarar det högsta anbudet, förutsatt att det fastställs, för det första, att anbudet är bindande och trovärdigt samt, för det andra, att det inte är motiverat att beakta andra ekonomiska faktorer än priset. Under sådana omständigheter kan det nämligen inte krävas att kommissionen vidtar andra åtgärder för att få fram marknadspriset, såsom att inhämta oberoende expertutlåtanden ([41]).

([41]) Domstolens dom av den 24 oktober 2013, Land Burgenland m.fl./kommissionen, de förenade målen C-214/12 P, C-215/12 P och C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punkterna 94 och 95.

(194) I det aktuella fallet kände delstaten Rheinland-Pfalz till att FFHG hade erhållit ett anbud på 1,25 miljoner euro för tomten ”Housing” inom ramen för ett offentligt anbudsförfarande, eftersom man använde detta erbjudande för att fastställa priset för denna tomt i privatiseringsavtalet med SYT. Vidare visste delstaten Rheinland-Pfalz, eftersom den var part i det köpeavtal som ingicks mellan delstaten, FFHG och ADC den 6 juli 2016, dvs. en månad efter att FFHG utövade sin ångerrätt, även att tomten ”Housing” var värderad till 1,25 miljoner euro i detta avtal.

(195) Av dessa skäl agerade delstaten Rheinland-Pfalz, genom att utan bestridande godkänna att FFHG utövade sin ångerrätt utan att utse en expert för att uppskatta marknadsvärdet för tomten ”Housing”, inte som en marknadsekonomisk aktör. En marknadsekonomisk aktör skulle ha insisterat på utseendet av en expert för att fastställa tomtens värde. I enlighet med principerna i skäl 193 och mot bakgrund av det anbud som erhållits från ADC under det offentliga anbudsförfarandet var det värde som marknaden var villig att betala för tomten ”Housing” vid den aktuella tidpunkten 1,25 miljoner euro. Delstaten hade rätt att kräva detta pris för tomten ”Housing” från FFHG som kompensation.

(196) Kommissionen anser därför att FFHG har erhållit en fördel på 1,25 miljoner euro genom att utöva sin ångerrätt till ett pris av noll euro i stället för 1,25 miljoner euro.

(197) Såsom anges i skälen 179, 180 och 190 i beslutet om att inleda förfarandet är de andra villkoren för att fastställa förekomsten av statligt stöd (företag och ekonomisk verksamhet, användning av statliga medel och att åtgärden kan tillskrivas staten, selektivitet, snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln) uppfyllda. Varken Tyskland eller de berörda parterna har bestridit detta i sina synpunkter.

(198) Således utgör utövandet av ångerrätten för noll euro i stället för 1,25 miljoner euro statligt stöd på 1,25 miljoner euro till FFHG.

5.1.2. *Avseende eventuella stödåtgärder till Ryanair*

5.1.2.1. Utbildningsstödet till Ryanair

5.1.2.1.1 Begreppen företag och ekonomisk verksamhet

(199) I beslutet om att inleda förfarandet ansåg kommissionen preliminärt att Ryanair var ett företag och att tillhandahållandet av utbildningen utgjorde en ekonomisk verksamhet ([42]).

(200) Eftersom Tyskland vidhåller sin ståndpunkt, dvs. att utbildningsstödet inte utgör statligt stöd, eftersom det utgör offentlig maktutövning, måste kommissionen bemöta Tysklands argument.

(201) De tyska myndigheterna hävdade att en åtgärd som syftar till att minska arbetslösheten, såsom den åtgärd som omfattas av bedömningen, har en social dimension som ligger i allmänhetens intresse. Oavsett om denna åtgärd kan omfattas av den tyska statens skyldighet att vara en ”socialstat” (*Sozialstaatsprinzip* enligt artikel 20.1 i den tyska grundlagen) och därmed utgör offentlig maktutövning enligt den tyska rättsordningen, är begreppen ”ekonomisk verksamhet” och ”offentlig maktutövning” självständiga begrepp i EU:s lagstiftning om statligt stöd och måste därför tolkas mot denna bakgrund. En enhet kan anses ingripa genom offentlig maktutövning när dess verksamhet hör till statens grundläggande uppgifter eller är kopplad till dessa uppgifter genom sin natur, sitt syfte och de regler som gäller för den ([43]). Såsom redan angetts i beslutet om att inleda förfarandet ([44]) har en åtgärd för att bekämpa arbetslöshet tidigare ansetts stödja en ekonomisk verksamhet och därmed utgöra statligt stöd ([45]).

([42]) Beslutet om att inleda förfarandet, skälen 205–208.

([43]) Domstolens dom av den 18 mars 1997, Cali & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punkterna 22 och 23.

([44]) Beslutet om att inleda förfarandet, skäl 207.

([45]) Se t.ex. kommissionens beslut av den 2 juli 2016 i ärende SA.36671 (2013/N) om statligt stöd – Sverige – Stöd för yrkesintroduktionsanställningar (EUT C 204, 18.7.2013, s. 9).

(202) Kommissionen bedömde huruvida det aktuella utbildningsstödet, som har i syfte att bekämpa arbetslösheten, kunde betraktas som en social tjänst av allmänt intresse och genom detta ”offentlig maktutövning” i enlighet med EU:s lagstiftning om statligt stöd. Sociala tjänster av allmänt intresse räknas emellertid endast som ”offentlig maktutövning” om de grundas på solidaritetsprincipen. Eftersom åtgärden består av flera betalningar är det inte fråga om något system med ömsesidiga men ändå oberoende bidrag på grundval av ett medlemskap. Åtgärden ingår inte heller i det tyska nationella utbildningssystemet.

(203) Vidare är utbildningsstödet inte endast i allmänhetens intresse utan också i Ryanairs ekonomiska intresse. Eftersom Ryanair har erhållit ett uppdrag mot ersättning tillhandahåller Ryanair först och främst en standardiserad kommersiell tjänst för vilken det finns en marknad.

(204) Slutligen förefaller det som om staten visserligen har granskat den utbildning som tillhandahållits innan medlen beviljades, men det verkar inte ha skett någon kontinuerlig övervakning. Tyskland verkar inte heller ha fastställt själva utbildningsinnehållet. Utbildningsstödet utgör därför inte en offentlig maktutövning.

(205) Om en åtgärd inte utgör offentlig maktutövning saknar allmänhetens intresse betydelse vid bedömningen av förekomsten av statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

(206) Eftersom Tyskland inte har anfört några nya omständigheter som skulle kunna få kommissionen att dra en annan slutsats, utgör utbildningsstödet därför en ekonomisk verksamhet.

5.1.2.1.2 Användning av statliga medel och frågan huruvida en åtgärd kan tillskrivas staten

(207) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet (se skäl 132) bekräftade Tyskland att Ryanair var den slutliga mottagaren av betalningarna från delstaten och att HCM endast agerade mellanhand. Ryanairs argument om motsatsen måste därför avvisas.

(208) Det faktum att Tyskland endast påstås ha finansierat 50 % av de medel som HCM betalade ut till Ryanair, vilket Ryanair hävdar, saknar betydelse vid avgörandet huruvida statliga medel har använts och huruvida utbildningsstödet kan tillskrivas Tyskland, eftersom endast den del som Tyskland har finansierat är föremål för denna undersökning.

(209) Kommissionen drar därför slutsatsen att statliga medel har använts som kan tillskrivas staten.

5.1.2.1.3 Ekonomisk fördel

(210) För att avgöra om Ryanair erhöll en fördel genom utbildningsstödet uppmanades Tyskland och berörda parter att lämna upplysningar om huruvida Ryanair normalt själv bär de aktuella utbildningskostnaderna och om huruvida Ryanair erhöll dubbel betalning (en gång från studenterna och en gång från HCM) för utbildningskostnaderna inom ramen för detta program.

(211) Enligt domstolen är det upp till kommissionen att i sitt beslut styrka förekomsten av statligt stöd ([46]). Denna skyldighet ska emellertid bedömas mot bakgrund av de uppgifter som kommissionen hade tillgång till när den antog sitt beslut ([47]). Domstolen har konstaterat att det inte rent allmänt kan uteslutas att kommissionen har möjlighet att göra en samlad bedömning av flera omständigheter för att utifrån detta fastställa huruvida ett stödprogram faktiskt existerar ([48]). Inom ramen för denna helhetsbedömning ska kommissionen beakta alla de alternativ som rimligen skulle ha övervägts av en sådan aktör, all tillgänglig information som kan ha ett betydande inflytande över dennes beslut och den utveckling som kan förutses vid den tidpunkt då beslutet att bevilja en fördel fattades ([49]).

(212) Tyskland och Ryanair lämnade inte några uppgifter om huruvida Ryanair normalt bär utbildningskostnaderna i fråga eller inte och huruvida Ryanair erhöll dubbel betalning. Tyskland och Ryanair hävdade att skyldigheten att lagra information upphörde efter sex år enligt irländsk lag och tio år enligt tysk lag. Efter det att Lufthansa hade lämnat in ett formellt klagomål den 4 mars 2011 som översändes till Tyskland den 18 mars 2011 ställde kommissionen specifika sakfrågor om utbildningsstödet som Tyskland besvarade den 14 juni 2011. En nationell lagstiftning om bevarande av uppgifter får inte minska en medlemsstats eller en berörd parts skyldighet att samarbeta med kommissionen. Även i detta fall fick Tyskland kännedom om att utbildningsstödet eventuellt kunde betecknas som statligt stöd 2011, dvs. vid en tidpunkt när landet fortfarande hade en skyldighet att spara handlingarna. Vid den tidpunkten var det uppenbart att kommissionen sannolikt skulle meddela ett beslut om denna åtgärd. Tyskland bär därför ansvaret för underlåtenheten att bevara handlingarna. Kommissionen bedömer således förekomsten av stöd på grundval av de uppgifter som den har mottagit.

(213) Av de uppgifter som Tysklands lämnade 2019 framgår att ministeriet för arbetsmarknadsfrågor, sociala frågor, familjefrågor och hälsa i Rheinland-Pfalz under perioden 2001–2003 beviljade HCM en finansiering på [1,5–2,0 miljoner] euro.

(214) Tysklands skrivelse från 2019 visar att HCM hade utfärdat minst två checkar på 220 427,64 euro och 639 146,04 euro till Ryanair. Checkarna debiterades från HCM:s konto den 17 januari 2003.

(215) Dessutom betalade ministeriet för arbetsmarknadsfrågor, sociala frågor, familjefrågor och hälsa i Rheinland-Pfalz ytterligare 680 627,94 euro till HCM 2003.

(216) Varken Tyskland eller Ryanair har lagt fram några bevis för att visa att priset för den utbildning som Ryanair tillhandahöll var marknadsmässigt och motsvarade marknadens behov.

(217) Kommissionen anser därför att utbildningsstödet utgör en ekonomisk fördel för Ryanair.

5.1.2.1.4 Selektivitet

(218) Varken Tyskland eller de berörda parterna har ifrågasatt att åtgärden var selektiv. Kommissionen vidhåller därför sin preliminära slutsats att varje ekonomisk fördel som beviljats i samband med åtgärden, som endast gynnar Ryanair, skulle vara selektiv i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

([46]) Se domstolens dom av den 17 november 2022, Volotea och easyJet/kommissionen, de förenade målen C-331/20 P och C-343/20, ECLI:EU:C:2022:886, punkt 111.

([47]) Se domstolens dom av den 17 november 2022, Volotea och easyJet/kommissionen, förenade målen C-331/20 P och C-343/20, ECLI:EU:C:2022:886, punkt 112. Se även domstolens dom av den 10 juli 1986, Belgien/kommissionen, C-234/84, EU:C:1986:302, punkt 16, och domstolens dom av den 20 september 2017, kommissionen/Frucona Košice, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, punkt 70.

([48]) Se domstolens dom av den 13 april 1994, Förbundsrepubliken Tyskland och Pleuger Worthington GmbH/kommissionen, de förenade målen C-324/90 och C-342/90, ECLI:EU:C:1994:129, punkt 15.

([49]) Se domstolens dom av den 17 november 2022, Volotea och easyJet/kommissionen, de förenade målen C-331/20 P och C-343/20, ECLI:EU:C:2022:886, punkt 113.

5.1.2.1.5 Snedvridning av konkurrensen och inverkan på handeln

(219) Såsom konstateras i beslutet om att inleda förfarandet och i avsaknad av synpunkter som bestrider snedvridningen av konkurrensen och påverkan på handeln anser kommissionen att detta kriterium är uppfyllt.

5.1.2.1.6 Slutsats

(220) Kommissionen drar slutsatsen att utbildningsstödet utgör statligt stöd.

5.1.2.2. Finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall

5.1.2.2.1 Begreppen företag och ekonomisk verksamhet

(221) Ryanair utgör ett företag och finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall utgör en ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

5.1.2.2.2 Ekonomisk fördel

(222) Såsom anges i skäl 105 i beslutet om att inleda förfarandet lämnade Tyskland en lönsamhetsanalys för de aktuella avtalen för att visa att de var förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör. Denna analys består av en beräkning av ett sammanlagt nettonuvärde för de kassaflöden som kan hänföras till avtalen (dvs. underhållshallen, besättnings- och pilotskolan och bostäder för studenterna). Dessa kassaflöden omfattar intäkter, t.ex. hyror från Ryanair och betalningar för användningen av bostäderna, samt kostnader, t.ex. underhållskostnader. Kassaflödena omfattar perioden 2010–2024 och diskonteras med en ränta på [4,0–4,5] %. På grundval av dessa antaganden visar analysen ett positivt nettonuvärde på [100 000–200 000] euro, vilket innebär att de diskonterade kassainflödena uppväger utflödena. Enligt Tyskland visar detta resultat att avtalen är lönsamma och att de överensstämmer med principen om en marknadsekonomisk aktör.

(223) Den lönsamhetsanalys som Tyskland har lämnat in föreföll innehålla flera brister som beskrivs i beslutet om att inleda förfarandet.

(224) Inledningsvis ansåg kommissionen preliminärt att de kassaflöden som Tyskland har beräknat inkluderade avskrivningar på [40 000–50 000] euro till [60 000–70 000] euro per år som i princip inte bör ingå i beräkningen, eftersom avskrivningar utgör en bokföringsmetod som inte motsvarar de faktiska kassaflödena. Om avskrivningsbeloppen undantas från beräkningen skulle nettonuvärdet bli negativt på omkring [- 500 000–- 400 000] euro.

(225) Vidare föreföll det som om analysen inte omfattade några nyinvesteringskostnader för anpassningen av lokalerna till bostadsändamål. Detta verkade osannolikt, eftersom Tyskland hade påpekat att en anpassning av lokalerna var nödvändig.

(226) Dessutom omfattade analysen ett kassainflöde på [1 000–10 000] euro per år, vars karaktär var oklar. Om kassaflödena justerades i enlighet därmed skulle nettonuvärdet i samband med dessa tre avtal till och med bli ännu mer negativt.

(227) Slutligen ansåg kommissionen preliminärt att diskonteringsräntan på [4,0–4,5] % inte föreföll vara motiverad och verkade alltför låg för den tidsperiod då dessa avtal undertecknades 2009/2010.

(228) FFHG kunde motivera dessa brister och kommissionen anser att denna motivering är tillräcklig för att ändra kommissionens preliminära analys i beslutet om att inleda förfarandet.

(229) Efter att ha bedömt Tysklands lönsamhetsanalys drar kommissionen för det första slutsatsen att avskrivningsbeloppet redan hade dragits av från de kassaflöden som Tyskland hade beräknat.

(230) För det andra konstaterar kommissionen att nyinvesteringskostnaden på omkring [100 000–200 000] euro redan hade beaktats i lönsamhetsanalysen, och medger att även om den inte hade beaktats (vilket inte var fallet), skulle inkluderandet av denna kostnad resultera i ett positivt nettonuvärde.

(231) För det tredje anser kommissionen att FFHG:s förklaring att de årliga kassainflöden som ifrågasattes i beslutet om att inleda förfarandet i själva verket antingen omfattade årliga inkasseringskostnader eller fasta tilläggskostnader som utgör kassa*utflöden* och som i vederbörlig ordning beräknades i lönsamhetsanalysen är övertygande.

(232) För det fjärde medger kommissionen att även om man antar att den diskonteringsränta på [4,0–4,5] % som ifrågasattes i beslutet om att inleda förfarandet (skäl 266) var för låg, skulle en högre diskonteringsränta ha haft en positiv snarare än negativ inverkan på nettonuvärdet på grund av den kassaflödesprofil som dessa avtal hade. Kommissionen noterar att en särskild hyresbetalning från Ryanair för 2010 utgjorde ett betydande kassainflöde på [0–5] miljoner euro, och att kassautflödet var mycket litet under de följande 14 åren. Kommissionen konstaterar att en ökning av diskonteringsränta ändå skulle medföra slutsatsen att avtalen var förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör.

(233) På grundval av dessa ytterligare förklaringar, vilka har verifierats, ändrar kommissionen sin ståndpunkt i beslutet om att inleda förfarandet och drar slutsatsen att Ryanair inte erhållit någon ekonomisk fördel.

5.1.2.2.3 Slutsats

(234) Kommissionen drar slutsatsen att finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall till förmån för Ryanair inte utgör statligt stöd till Ryanair i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

5.1.2.3. 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal mellan delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanair

5.1.2.3.1 Begreppen företag och ekonomisk verksamhet

(235) Ryanair utgör, i egenskap av flygbolag, ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Både marknadsföringstjänster och luftfartstjänster utgör ekonomiska verksamheter. Det första kriteriet i artikel 107.1 i EUF-fördraget är därför uppfyllt.

5.1.2.3.2 Användning av statliga medel och frågan huruvida en åtgärd kan tillskrivas staten

(236) Marknadsföringsavtalen ingicks mellan delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanair. Betalningarna för marknadsföringen finansierades direkt från delstatens budget och finansierades således med statliga resurser och kan tillskrivas staten.

5.1.2.3.3 Ekonomisk fördel

(237) För att bedöma om en åtgärd utgör stöd måste det, enligt fast rättspraxis, fastställas om det stödmottagande företaget har fått en ekonomisk fördel som det inte skulle ha erhållit på normala marknadsvillkor ([50]).

(238) Det är nödvändigt att analysera huruvida principen om en marknadsekonomisk aktör är tillämplig på de berörda avtalen, och om så är fallet, om denna har följts.

5.1.2.3.3.1 Enskild bedömning av marknadsföringsavtalen

(239) Den första frågan är huruvida 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal och 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster ska bedömas individuellt eller tillsammans. Den andra frågan är huruvida delstaten Rheinland-Pfalz och FFHG, som driver flygplatsen Frankfurt-Hahn, ska betraktas som en enda enhet vid tillämpningen av principen om en marknadsekonomisk investerare.

([50]) Se t.ex. domstolens dom av den 29 april 1999, Spanien/kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punkt 41.

(240) När det gäller den första frågan anser Tyskland att FFHG inte på något sätt var inblandat vid ingåendet av marknadsföringsavtalen. Delstaten Rheinland-Pfalz har, särskilt efter privatiseringen av flygplatsen Frankfurt-Hahn år 2017, inte haft någon anledning att involvera FFHG vid ingåendet av marknadsföringsavtalen. I egenskap av minoritetsaktieägare (17,5 %) i FFHG kontrollerade delstaten Rheinland-Pfalz inte heller nämnda företag år 2005 och hade inte någon anledning att involvera företaget i marknadsföringsavtalet. De enda avtalsslutande parterna var delstaten och Ryanair. Därför ska marknadsföringsstrategin undersökas separat från utvecklingen av flygplatsen Frankfurt-Hahn.

(241) När det gäller den andra frågan noterade kommissionen redan i beslutet om att inleda förfarandet att delstaten Rheinland-Pfalz ingick båda marknadsföringsavtalen vid en tidpunkt när den inte kontrollerade FFHG. Vid ingåendet av 2005 års marknadsföringsavtal med Ryanair ägde delstaten Rheinland-Pfalz endast 17,5 % av FFHG, medan majoriteten av andelarna i FFHG (65 %) ägdes av Fraport, ett företag i vilket delstaten Rheinland-Pfalz inte vid någon tidpunkt har haft några andelar ([51]). När 2017 års marknadsföringsavtal ingicks i oktober 2017 kontrollerade delstaten Rheinland-Pfalz inte heller FFHG, eftersom delstaten hade sålt sina aktier i företaget till HNA Airport Group GmbH på grundval av ett avtal om aktieköp som slutfördes den 9 augusti 2017 och därmed innan marknadsföringsavtalet ingicks. Följaktligen kan delstaten Rheinland-Pfalz inte anses utgöra en flygplatsoperatör och tillsammans med FFHG utgöra en enda ekonomisk enhet inom ramen för tillämpningen av denna princip. Detta skiljer sig från den situation som låg till grund för den första domen i målet Charleroi airport ([52]). I detta fall ägdes flygplatsen av och var ekonomiskt beroende av regionen Vallonien som ingick det omtvistade avtalet med Ryanair. Detta innebar att regionen Vallonien deltog i den ekonomiska verksamhet som flygplatsen bedrev och erhöll ekonomisk ersättning för att bevilja åtgärderna.

(242) Ryanair argumenterar att även ett minoritetsinnehav såsom det som delstatens hade i FFHG före 2009 ur rättsligt hänseende kan motivera en gemensam analys, eftersom Fraport och delstaten Hessen, de två andra aktieägarna i FFHG, också utgjorde ett statsägt företag, respektive en delstat. Därför hävdar Ryanair att innan delstaten Rheinland-Pfalz förvärvade en andel på 82,5 % i FFHG den 1 januari 2009, representerade både undertecknaren av 2005 års marknadsföringsavtal och FFHG:s ägare slutligen den tyska staten.

(243) Kommissionen avvisar detta resonemang av följande skäl: För det första ägde delstaten Rheinland-Pfalz inte några andelar i Fraport. För det andra är delstaten Hessen och delstaten Rheinland-Pfalz separata offentliga juridiska personer (*Körperschaften des Öffentlichen Rechts*, dvs. *Gebietskörperschaften*) och är på grund av Tysklands federala system inte underkastade någon kontroll från förbundsstaten vid ingåendet av avtal om marknadsföring eller flygplatstjänster, eftersom regionala ekonomiska investeringar på en flygplats, i avsaknad av federal behörighet, omfattas av delstaternas behörighet (artikel 30 och artikel 70.1 i den tyska grundlagen). I detta avseende konstaterar kommissionen att de aktier som delstaten Hessen ägde inte kunde påverka delstaten Rheinland-Pfalz befogenheter på grund av aktieinnehavet i FFHG. De ekonomiska fördelar som delstaten Hessen erhöll i egenskap av aktieägare gynnar inte heller delstaten Rheinland-Pfalz, eftersom de offentliga rättsliga enheternas budgetar är helt åtskilda. Kommissionen kommer därför endast att bedöma om delstaten Rheinland-Pfalz som en enda enhet agerade som en privat investerare i en marknadsekonomi.

(244) Mot bakgrund av ovanstående kommer kommissionen att bedöma marknadsföringsavtalen individuellt och endast tillämpa principen om en marknadsekonomisk aktör på delstaten Rheinland-Pfalz.

([51]) Se Hahn I-beslutet, skälen 17 ff. och 182. När 2005 års marknadsföringsavtal ingicks var de största aktieägarna i Fraport delstaten Hessen (31,7 %), Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH – ett företag som ägdes av staden Frankfurt am Main (20,3 %), Förbundsrepubliken Tyskland (utbytbar obligation, 6,6 %), Julius Bär Investment Management LLC (5,4 %) och Deutsche Lufthansa AG (4,95 %).

([52]) Tribunalens dom av den 17 december 2008, Ryanair/kommissionen, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, punkterna 53–61.

(245) Eftersom delstaten Rheinland-Pfalz inte kan anses driva flygplatsen Frankfurt-Hahn i samband bedömningen av 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal är den metod för tillkommande kostnader som fastställs i 2014 års luftfartsriktlinjer när det gäller tillämpningen av principen om en marknadsekonomisk aktör på avtal mellan offentligt kontrollerade flygplatser och flygbolag inte tillämplig på 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal.

5.1.2.3.3.2 Huruvida principen om en marknadsekonomisk aktör är tillämplig

(246) Enligt Tyskland utgör betalningarna i fråga inte statligt stöd, eftersom de belopp som delstaten Rheinland-Pfalz betalade till Ryanair motsvarade marknadspriset för de marknadsföringstjänster som tillhandahållits.

(247) Inledningsvis krävs det en bedömning huruvida marknadsföringsavtalen omfattar offentlig maktutövning. Dessa marknadsföringsavtal ingås vanligen mellan två privata enheter, t.ex. en flygplats och ett flygbolag. När det gäller frågan om huruvida principen om en marknadsekonomisk aktör är tillämplig bör det påpekas att det inte handlar om hur en marknadsekonomisk aktör på vilken marknad som helst skulle agera, utan om hur en marknadsekonomisk aktör som befinner sig i delstaten Rheinland-Pfalz situation skulle bete sig.

(248) Det är därför nödvändigt att beakta principen om en marknadsekonomisk aktör på delstaten Rheinland-Pfalz.

(249) Enligt punkt 77 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd ska ”endast de fördelar och skyldigheter som är kopplade till statens roll som ekonomisk aktör beaktas, och inte de som är kopplade till dess roll som offentlig myndighet”, vilket bland annat innebär att hänsyn till allmänintressen såsom regional utveckling inte ska beaktas.

(250) Vinsterna från marknadsföringsavtalen i form av utveckling av den regionala turismen, dvs. de eventuella vinster som turismen skapade för regionen, kan inte beaktas i en eventuell analys av huruvida kriterierna för en marknadsekonomisk aktör är uppfyllda ([53]). I det aktuella fallet har Tyskland och Ryanair inte lagt fram några bevis för att delstaten Rheinland-Pfalz genom ingåendet av marknadsföringsavtalen kunde ha förväntat sig någon ekonomisk vinning som marknadsekonomisk aktör utöver utvecklingen av turismen i regionen.

(251) Det spelar således ingen roll hur ingående Tyskland hade kontrollerat att Ryanair hade hög kompetens inom området för marknadsföring av destinationer och var det enda flygbolag som bedrev verksamhet på flygplatsen Frankfurt-Hahn som kunde komma på fråga vid förvärv av marknadsföringstjänster. Det saknar även betydelse huruvida valet av Ryanair gjordes i överensstämmelse med den tyska lagstiftningen om offentlig upphandling. Bedömningen är begränsad till frågan om huruvida marknadsföringsavtalen skulle kunna medföra ekonomisk vinning utöver utvecklingen av regional turism.

(252) Tyskland bestred inte att delstaten Rheinland-Pfalz inte erhöll någon fördel vid en ökning av intäkterna för operatören av flygplatsen Frankfurt-Hahn till följd av ökad trafik. Delstaten Rheinland-Pfalz driver inte flygplatsen Frankfurt-Hahn och var endast minoritetsaktieägare (17,5 %) i flygplatsen när 2005 års marknadsföringsavtal ingicks och ägde inte några aktier när 2017 års marknadsföringsavtal ingicks. Endast dessa båda tidpunkter är relevanta för bedömningen enligt principen om en marknadsekonomisk aktör. De tyska myndigheterna har inte lämnat uppgifter om någon eventuell vinning i samband med en ökning av intäkterna från flygplatsen Frankfurt-Hahn som skulle ha kunnat gynna delstaten Rheinland-Pfalz i egenskap av aktieägare i flygplatsen.

(253) Tvärtom upprepade Tyskland i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att marknadsföringsavtalet skulle anses underlätta främjandet av turismen, samt främjandet av regionens anslutningsmöjligheter och ekonomiska utveckling och att syftet inte var att erhålla någon vinning från driften av flygplatsen Frankfurt-Hahn.

([53]) Se beslut (EU) 2020/1671, skäl 178.

(254) Det har inte utarbetats någon affärsplan för att utvärdera sådana potentiella fördelar innan besluten om att underteckna marknadsföringsavtalen med Ryanair fattades.

(255) Framtida vinster från flygplatsavgifter och andra intäkter som FFHG erhåller på grund av Ryanairs lufttransportverksamhet på flygplatsen Frankfurt-Hahn utgör inte del av de intäkter som en hypotetisk marknadsekonomisk aktör som styrs av lönsamhetsutsikter i samma situation som delstaten Rheinland-Pfalz skulle ha beaktat för att bedöma om den skulle ingå de båda aktuella marknadsföringsavtalen. När 2017 års marknadsföringsavtal ingicks var delstaten Rheinland-Pfalz inte längre aktieägare i FFHG. När 2005 års marknadsföringsavtal ingicks var delstaten Rheinland-Pfalz minoritetsaktieägare i FFHG. Även om delstaten Rheinland-Pfalz 2005 indirekt hade gynnats av FFHG:s ökade vinst genom utdelningar eller kapitalvinster, i egenskap av minoritetsaktieägare i FFHG, skulle delstaten inte ha haft något intresse av att fullt ut finansiera åtgärder som syftade till att öka trafiken på flygplatsen Frankfurt-Hahn utan någon medfinansiering från FFHG själv eller företagets kontrollerande aktieägare och utan att erhålla några ytterligare andelar i FFHG.

(256) Alla dessa aspekter visar att besluten att ingå marknadsföringsavtalen inte hade någon ekonomisk koppling till de andelar som delstaten Rheinland-Pfalz innehade i FFHG ([54]). Tyskland har inte bestritt detta.

(257) Sammanfattningsvis har delstatens betalningar till Ryanair på grundval av marknadsföringsavtalen samma karaktär som betalningar till ett flygbolag från ett offentligt organ för att lansera eller bibehålla lufttransporttjänster till en viss flygplats i syfte att främja den ekonomiska utvecklingen i den region där flygplatsen är belägen. Medan detta är en vanlig strategi från offentliga organ som är ansvariga för den ekonomiska utvecklingen i en region, är en sådan strategi främmande för en marknadsekonomisk aktör som styrs av lönsamhetsutsikter. Kommissionen anser därför att principen om en marknadsekonomisk aktör inte är tillämplig.

(258) Principen om en marknadsekonomisk aktör är därför inte är tillämplig på ingåendet av 2005 och 2017 års avtal om marknadsföringstjänster mellan delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanair, eftersom delstaten inte gynnades av dessa avtal i sin egenskap av ekonomisk aktör, utan snarare eftersträvade politiska mål.

(259) Kommissionen konstaterar slutligen att ett ingripande inte anses vara någon fördel om den statliga åtgärden är en ersättning för tjänster från företag anförtrodda att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att fullgöra skyldigheten i fråga om den allmännyttiga tjänsten, när dessa företag i själva verket inte åtnjuter någon ekonomisk fördel och när ingripandet inte medför att dessa företag försätts i en mer fördelaktig konkurrensställning i förhållande till konkurrenterna ([55]). I det aktuella fallet har Tyskland emellertid inte visat att Ryanair hade anförtrotts att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.

5.1.2.3.3.3 För fullständighetens skull: Fastställande av den fördel som Ryanair beviljats

(260) Slutsatsen att principen om en marknadsekonomisk aktör inte är tillämplig på marknadsföringsavtalen är tillräcklig för att konstatera att de betalningar som Ryanair har erhållit utgör en fördel för Ryanair.

([54]) Se kommissionens beslut (EU) 2020/1671, skäl 178.

([55]) Se domstolens dom av den 2 september 2010, kommissionen/Deutsche Post AG, C-399/08, ECLI:EU:C:2010:481, punkt 41 och domstolens dom av den 9 juni 2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen, C-71/09 P, ECLI:EU:C:2011:368, punkt 92.

(261) För fullständighetens skull har kommissionen granskat alla relevanta omständigheter i ärendet i enlighet med tillkännagivandet om begreppet statligt stöd, för att fastställa förekomsten av en fördel för Ryanair om principen om en marknadsekonomisk aktör var tillämplig på marknadsföringsavtalen, vilket inte var fallet. Det kan till exempel finnas exceptionella omständigheter då en offentlig myndighets inköp av varor eller tjänster, även om det sker till marknadspriser, inte kan anses ske på marknadsmässiga villkor, framför allt om det berörda inköpet inte motsvarar den offentliga myndighetens verkliga behov ([56]).

(262) Den centrala frågan vid kommissionens bedömning av förekomsten av en fördel för Ryanair i det alternativa scenariot är huruvida delstaten Rheinland-Pfalz hade ett verkligt behov av de marknadsföringstjänster som förvärvats av Ryanair för att uppfylla sitt politiska mål, nämligen att marknadsföra delstaten Rheinland-Pfalz.

(263) Tyskland och Ryanairs påstående att delstaten Rheinland-Pfalz förvärvade marknadsföringstjänster från Ryanair till marknadspriser saknar betydelse i detta sammanhang. Den avgörande frågan här är om det har funnits ett verkligt behov av dessa tjänster. Kommissionen kommer därför varken att behandla den externa expertens utlåtande huruvida priset var marknadsmässigt eller det övervakningssystem som infördes för att övervaka den fortsatta påstådda marknadsmässigheten vid genomförandet av marknadsföringsavtalet.

(264) Kommissionen bedömer om marknadsföringsavtalen har ingåtts för att förvärva verkliga marknadsföringstjänster eller om det verkliga syftet med dessa avtal var att bevilja stöd till Ryanair i utbyte mot att Ryanair tillhandahöll luftfartstjänster från flygplatsen Frankfurt-Hahn.

5.1.2.3.3.3.1 Inköpen av marknadsföringstjänsterna syftade enbart till att motivera utbetalningarna till Ryanair för att bolaget skulle fortsätta att trafikera flygplatsen Frankfurt-Hahn.

(265) Av de skäl som anges nedan drog kommissionen slutsatsen att inköpen av marknadsföringstjänsterna endast syftade till att motivera utbetalningarna till Ryanair för att bolaget skulle fortsätta att trafikera flygplatsen Frankfurt-Hahn. Även om marknadsföringstjänsterna anses ha haft en viss marknadsföringseffekt (vilket inte var fallet) var det inte avtalens huvudsakliga syfte, utan de måste snarare betraktas som dolda subventioner. De ekonomiska fördelarna med marknadsföringseffekten kom inte delstaten Rheinland-Pfalz till godo.

— *Det förelåg ingen verklig avsikt från delstaten Rheinland-Pfalz sida att marknadsföra regionen*

(266) Tyskland bestrider kommissionens bedömning i beslutet om att inleda förfarandet att marknadsföringsavtalen inte hade i syfte att marknadsföra regionen. De tyska myndigheterna hävdar att kommissionen bär bevisbördan för detta antagande. Kommissionen delar inte denna uppfattning. Kommissionen har i beslutet om att inleda förfarandet fastställt att syftet med marknadsföringsavtalen vid första påseendet är att säkerställa att Ryanair trafikerar flygplatsen Frankfurt-Hahn med en viss frekvens. Det åligger i sin tur Tyskland att visa att delstaten Rheinland-Pfalz faktiskt har förvärvat verkliga marknadsföringstjänster.

(267) På grundval av de mottagna synpunkterna bekräftar kommissionen den preliminära bedömningen i beslutet om att inleda förfarandet av följande skäl:

(268) Inledningsvis visar de omständigheter under vilka marknadsföringsavtalet ingicks att delstaten Rheinland-Pfalz inte hade för avsikt att marknadsföra regionen.

([56]) Se tribunalens dom av den 14 juni 2023, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen, T-79/21, ECLI:EU:T:2023:334, punkt 167: När det gäller de sökandes kritik mot den rättsliga grunden för kriteriet ”verkligt behov” bör det erinras om att lagenligheten av ett kommissionsbeslut som fastställde att det förekom statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget främst måste bedömas mot bakgrund av de objektiva reglerna i FEU-fördraget (se, i detta avseende, dom av den 16 juli 2014, Tyskland/kommissionen, T-295/12, ej offentliggjord, EU:T:2014:675, punkt 181 och där angiven rättspraxis).

(269) Delstaten Rheinland-Pfalz hade ett finanspolitiskt intresse av att Ryanair skulle fortsätta att trafikera flygplatsen Frankfurt-Hahn. Delstaten Rheinland-Pfalz beviljade Ryanair stöd för att genomföra utbildningar för piloter och besättning åren 2001–2003 (skälen 199–220). Enligt Tyskland är flygplatsen Frankfurt-Hahn en viktig arbetsgivare som kan minska arbetslösheten i regionen Frankfurt-Hahn.

(270) Flygplatsen Frankfurt-Hahns konkurrenskraft var i förhållande till flygplatserna i närheten dessutom i hög grad beroende av Ryanair när det gäller passagerarsegmentet. På grund av sitt geografiska läge är flygplatsen Frankfurt-Hahn inte lika lättillgänglig med kollektivtrafik från närmaste stad som till exempel flygplatserna i Köln-Bonn, Frankfurt am Main eller Strasbourg, vilka samtliga har direkta tågförbindelser. Frankfurt-Hahn är attraktivt för passagerarna främst på grund av de lågprisflyg som erbjuds. Flygplatsen var därför i hög grad beroende av att Ryanair fortsatte att trafikera flygplatsen och erbjuda lågprisbiljetter.

(271) För det andra förstår kommissionen inte varför delstaten Rheinland-Pfalz försökte marknadsföra regionen som ett turistmål genom att investera en betydande del av sin marknadsföringsbudget (Lufthansa talar om 30–50 %, vilket Tyskland inte har bestritt) i marknadsföringstjänster från ett enda flygbolag.

(272) Delstaten Rheinland-Pfalz kan nås med olika transportmedel, däribland bil, tåg och buss. På grund av dess geografiska läge är det lämpligaste sättet att nå eller resa från flygplatsen med bil eller buss. Det är inte särskilt attraktivt för turister att behöva hyra en bil för att nå de närmaste turistdestinationerna (omkring en timme till Trier eller Koblenz). Detta tyder på att själva utformningen av flygplatsen är mer inriktad på att flyga passagerare från delstaten Rheinland-Pfalz någon annanstans. Enligt de uppgifter som Tyskland har lämnat konstaterades det i en undersökning från Dornier Consulting att [75–80] % av trafiken från flygplatsen var utgående, vilket innebär att den stora majoriteten av Ryanairs passagerare hade Frankfurt-Hahn som utgångspunkt. Detta tyder på att det är mer sannolikt att marknadsföringen av flyglinjer från/till denna flygplats förbättrar turismen på andra destinationer.

(273) Tyskland har inte heller närmare gått in på Ryanairs antagande att delstaten använde Ryanairs marknadsföringstjänster som en varumärkesportfölj. Detta antagande från Ryanair i efterhand ska därför avvisas.

(274) Kommissionen anser därför att den viktigaste förväntade effekten från avtalen i fråga och syftet för delstaten Rheinland-Pfalz inte var att förvärva marknadsföringstjänster för att marknadsföra Rheinland-Pfalz, utan snarare för att stödja Ryanairs luftfartsverksamhet från och till flygplatsen Frankfurt-Hahn finansiellt.

— *Inriktning på Ryanairs flygverksamhet i stället för på marknadsföringstjänsterna*

(275) De tjänster som delstaten Rheinland-Pfalz förvärvat genom marknadsföringsavtalen består av länkar på Ryanairs webbplats till turisterbjudanden i delstaten Rheinland-Pfalz ([57]), retargeting-annonser där man använder de uppgifter som samlats in från besökare på Ryanairs webbplats ([58]), placering av Rheinland-Pfalz på Ryanairs Facebook-sida och blogg ([59]), två sidor i Ryanairs flygtidskrift ([60]) och en presskampanj som gynnar Rheinland-Pfalz turistindustri ([61]). Dessa mediekanaler riktar sig främst till (potentiella) Ryanair-kunder, med vissa undantag. I 2007 års marknadsföringsavtal föreskrivs till exempel endast att destinationen Rheinland-Pfalz skulle placeras på Ryanairs hemsidor i Förenade kungariket, Irland och Italien – där det i detta sammanhang uttryckligen hänvisas till Ryanairs flygförbindelser till London-Stansted, Edinburgh, Newquay och Rom. De begränsade marknadsföringstjänster som Ryanair tillhandahållit på grundval av 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal, särskilt annonserna som är begränsade till de delar av flygbolagets webbplatser som är kopplade till den berörda destinationen, förefaller först och främst främja Ryanairs egen lufttransportverksamhet från/till Rheinland-Pfalz, i stället för att marknadsföra delstaten Rheinland-Pfalz.

([57]) Se artikel 1 i 2005 års marknadsföringsavtal och bilaga 1 till 2017 års marknadsföringsavtal.
([58]) Se bilaga 1 till 2017 års marknadsföringsavtal.
([59]) Se bilaga 1 till 2017 års marknadsföringsavtal.
([60]) Artikel 2 i 2005 års marknadsföringsavtal.
([61]) Artikel 3 i 2005 års marknadsföringsavtal.

(276) Kommissionen bestrider inte Ryanairs påstående att marknadsföringen på bolagets webbplats faktiskt kan locka kunder att köpa en resa till Rheinland-Pfalz. Såsom Ryanair hävdar i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet är det möjligt att besökarna, efter att ha sett en annons, omedelbart köper en flygbiljett på samma webbplats eller omvänt, efter att ha bokat en flygbiljett, ser en annons om destinationen som kan påverka deras val av destination för nästa resa.

(277) Såsom förklaras ovan (skäl 275) är det avgörande att Ryanairs marknadsföringstjänster särskilt riktar sig till personer som redan har beslutat att besöka Ryanairs webbplats. Detta kan, såsom Ryanair själv har påpekat, inträffa vid köpet av en flygbiljett, dvs. vanligtvis personer som redan är kunder till Ryanair. Detta är därför ytterligare ett tecken på att marknadsföringstjänsterna varken var utformade för eller hade effekten att främja regionen i allmänhet, utan snarare särskilt främjade de lufttransporttjänster som Ryanair erbjöd till flygplatsen Frankfurt-Hahn.

(278) Vidare innehåller båda marknadsföringsavtalen exakta åtaganden för Ryanairs lufttrafikverksamhet (som grundas på att ett visst antal flygplan stationeras på flygplatsen Frankfurt-Hahn enligt 2005 års marknadsföringsavtal och transport av ett visst antal passagerare per år enligt 2017 års marknadsföringsavtal). En enhet som enbart är intresserad av att förvärva marknadsföringstjänster skulle inte ha något intresse av att ålägga leverantören av marknadsföringstjänster skyldigheter avseende lufttransportverksamheten i de avtal som formaliserar förvärvet. Det faktum att avtalen om marknadsföringstjänster innehåller dessa skyldigheter talar i praktiken för att Ryanair, genom betalningarna för marknadsföringen från delstaten Rheinland-Pfalz, erhåller ersättning för sin lufttransportverksamhet från/till flygplatsen Frankfurt-Hahn.

— *Inriktning på Ryanair i stället för på vilken leverantör av webbaserad marknadsföring som helst*

(279) Annonseringen i Ryanairs flygtidskrift riktar sig endast till en snäv krets potentiella resenärer, nämligen sådana som redan använder Ryanairs tjänster. De turister som Ryanair riktar sig till är inte den kundkrets som främst är intresserad av turism i delstaten Rheinland-Pfalz. Delstaten Rheinland-Pfalz kan nås genom olika transportmedel, inbegripet bil, tåg och buss. Denna motsägelse talar för att delstaten Rheinland-Pfalz inte hade någon verklig avsikt att främja turismen genom att ingå marknadsföringsavtalen med Ryanair.

(280) Marknadsföringstjänsterna har gynnat Ryanair i större utsträckning är de har marknadsfört delstaten Rheinland-Pfalz och intilliggande områden. De marknadsföringstjänster som Ryanair tillhandahöll var inte lämpade för att marknadsföra delstaten Rheinland-Pfalz och dess omgivande område på ett effektivt sätt, och valet av Ryanair var därför inte tillräckligt motiverat i ekonomiskt hänseende. Ryanairs marknadsföringstjänster har inte haft den påstådda effekten. Även om avtalen i fråga hade en effekt, gynnade de främst Ryanair.

(281) Såsom anges ovan tvivlar kommissionen på att de marknadsföringsavtal som ingåtts med Ryanair hade positiva effekter för delstaten. Om vi antar att effekten av dessa marknadsföringskampanjer skulle vara att Ryanairs kunder lockas att köpa flygbiljetter till Rheinland-Pfalz skulle denna effekt i första hand gynna Ryanair och motsvara en insats för att marknadsföra flygbolagets tjänster som Ryanair självt borde göra.

(282) Kommissionen konstaterade i beslutet i ärendet Montpellier att Ryanair uppnår sina beläggningsmål genom sin prispolitik (*”yield management”*). Syftet med Ryanairs ”yield management” är att locka Ryanairs presumtiva kunder att välja en viss destination till bästa möjliga pris för Ryanair. En grundläggande faktor i Ryanairs ”yield management” är att fastställa det högsta pris som passageraren är beredd att betala för sin flygbiljett och samtidigt få så stor beläggning som möjligt i flygplanet, i syfte att ge Ryanair största möjliga intäkter och ta över den europeiska marknaden ([62]). För Ryanair finns det en stor skillnad mellan priserna under högsäsong respektive lågsäsong. Det betyder att de passagerare som reser under högsäsong bidrar mer till Ryanair än de passagerare som reser under lågsäsong.

(283) Det ligger även i Ryanairs intresse att marknadsföra destinationer som gör det möjligt för Ryanair att erhålla högsäsongspris. Om marknadsföringskampanjen får verkan kommer Ryanair därför att gynnas direkt.

([62]) Se kommissionens beslut (EU) 2020/1671, skäl 294.

(284) Alla marknadsföringsinsatser skulle dessutom kunna bidra till att locka passagerare som inte hade övertygats enbart av priset eller som inte hade tänkt på att resa med Ryanair till Rheinland-Pfalz om de inte hade exponerats för en marknadsföringsinsats. När passagerare lockas genom marknadsföringsinsatser minskar alltså trycket på Ryanair att locka dessa passagerare enbart med hjälp av sin prispolicy för att uppnå sina beläggningsmål.

5.1.2.3.3.3.2 Ryanairs beteende i andra ärenden

(285) Kommissionen konstaterar också att användningen av marknadsföringsavtal som motivering för utbetalningar till Ryanair i syfte att behålla Ryanair vid en viss regional flygplats inte är en ny företeelse. Detta framgår bl.a. av kommissionens formella granskningsförfarande i ärende SA.33961 om flygplatsen i Nîmes att i en situation där beläggningen hade minskat kraftigt på en förbindelse hade Ryanair utövat påtryckningar på de berörda offentliga myndigheterna för att de skulle köpa ytterligare marknadsföringstjänster och hotade med att upphöra med att driva förbindelsen om inte det särskilda ekonomiska bidraget höjdes ([63]). När det gäller flygplatsen Altenburg-Nobitz visade kommissionens formella granskningsförfarande i ärende SA.26500 ([64]) att efter det att flygplatsoperatören hade vägrat att betala ut ett belopp som Ryanair begärde i marknadsföringsavgift för sommarflygplanen 2011 hade Ryanair lagt ned sin verksamhet vid flygplatsen i mars 2011 ([65]). Kommissionen fann senast i ärende SA.47867 avseende flygplatsen i Montpellier ([66]) att marknadsföringsavtalen med en lokal förening utgjorde förtäckt stöd för att främja Ryanairs flyglinjer. Tribunalen bekräftade senare att denna slutsats var korrekt ([67]).

5.1.2.3.3.3.3 För fullständighetens skull: Slutsats om den fördel som Ryanair beviljats

(286) Kommissionen drar av ovannämnda bevis slutsatsen att delstaten Rheinland-Pfalz förvärv av marknadsföringstjänsterna från Ryanair endast motiverar betalningarna till Ryanair för bolagets flygverksamhet, men inte ger delstaten Rheinland-Pfalz någon ekonomisk vinning i dess roll som ekonomisk aktör och inte motsvarar ett verkligt förvärv av tjänster för att främja turismen. 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal medför även av detta skäl en fördel för Ryanair.

5.1.2.3.4 Selektivitet

(287) Marknadsföringsavtalen ingicks med Ryanair efter individuella förhandlingar och dessutom utan något föregående offentligt anbudsförfarande enligt de uppgifter som kommissionen har tillgång till. Alla ekonomiska fördelar från dessa avtal skulle därför vara selektiva ([68]).

5.1.2.3.5 Snedvridning av konkurrensen och inverkan på handeln

(288) Eftersom flygbolag konkurrerar med varandra i handeln inom unionen och Ryanair utgör ett flygbolag som är verksamt i hela unionen, anser kommissionen preliminärt att eventuella ekonomiska fördelar från avtalen i fråga riskerar att snedvrida konkurrensen och påverka handeln inom unionen.

([63]) Se kommissionens beslut (EU) 2016/633 av den 23 juli 2014 om det statliga stöd SA.33961 (2012/C) (f.d. 2012/NN) som Frankrike har genomfört till förmån för industri- och handelskammaren för Nîmes, Uzès och Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited och Airport Marketing Services Limited (EUT L 113, 27.4.2016, s. 32), skälen 102, 547 och 548.

([64]) Kommissionens beslut (EU) 2016/287 av den 15 oktober 2014 om statligt stöd SA.26500 (2012/C) (tidigare 2011/NN, tidigare CP 227/2008) som Tyskland beviljat Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH och Ryanair Ltd (EUT L 59, 4.3.2016, s. 22).

([65]) Se tribunalens dom av den 13 december 2018, Ryanair och AMS/kommissionen, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, punkt 258.

([66]) Se kommissionens beslut (EU) 2020/1671, skäl 245.

([67]) Se tribunalens dom av den 14 juni 2023, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen, T-79/21, ECLI:EU:T:2023:334, punkterna 161–310.

([68]) Se punkt 126 i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd och domstolens dom av den 4 juni 2015, kommissionen/MOL, mål C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punkt 60 och följande punkter.

5.1.2.3.6 Slutsats

(289) Kommissionen drar slutsatsen att de aktuella marknadsföringsavtalen utgör statligt stöd till Ryanair i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

5.1.2.4. 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster mellan FFHG och Ryanair

(290) När det gäller 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster mellan FFHG och Ryanair anser kommissionen att det är lämpligt att inleda sin bedömning genom att tillämpa av principen om en marknadsekonomisk aktör för att bedöma om 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster medförde gav Ryanair en fördel.

(291) I detta sammanhang ska det påpekas att förhållandet mellan Ryanair och flygplatsen före ingåendet av dessa avtal reglerades av 2002 och 2005 års avtal om flygplatstjänster. När det gäller dessa avtal konstaterade kommissionen i Hahn I-beslutet att de var förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör och därför inte utgjorde statligt stöd.

(292) Det är dessutom viktigt att beakta att de flygplatsavgifter som Ryanair betalar enligt 2013 och 2015 års avtal om flygplatstjänster motsvarar de flygplatsavgifter som ingår i den allmänna tabellen över flygplatsavgifter som är tillämplig på Frankfurt-Hahn. Kommissionen bedömde de allmänna tabellerna över avgifter från 2002 och 2006 i Hahn I-beslutet och drog slutsatsen att de inte utgjorde statligt stöd.

(293) 2002 år avtal om flygplatstjänster skulle ursprungligen gälla till den 13 februari 2017, med möjlighet till förlängning till den 13 februari 2022, och 2005 års avtal om flygplatstjänster skulle ursprungligen gälla till 2027.

(294) Därför ska 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster bedömas mot bakgrund av detta basscenario, eftersom Ryanair i princip hade rätt att fortsätta trafikera flygplatsen Frankfurt-Hahn på grundval av de marknadsmässiga villkor som avtalats med FFHG i 2002 och 2005 års avtal om flygplatstjänster fram till 2022, respektive 2027. Så länge de efterföljande avtalen om flygplatstjänster endast motsvarar de befintliga avtalen (2002 och 2005 års avtal om flygplatstjänster), vilka normalt sett skulle fortsätta vara tillämpliga, har Ryanairs och FFHG:s ekonomiska ställning inte ändrats genom ingåendet av 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster.

5.1.2.4.1 2013 års tilläggsavtal

(295) 2013 års tilläggsavtal utgör ett tilläggsavtal till det ordinarie avtalet om marktjänster. Såsom Tyskland och Ryanair framhåller i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet, avviker 2013 års tilläggsavtal inte från tabellen med flygplatsavgifter, utan bekräftar att den är tillämplig och uppdaterar endast de bestämmelser om marktjänster som är tillämpliga på Ryanair till den allmänna utvecklingen inom luftfartsindustrin.

(296) Eftersom de regler som tidigare var tillämpliga inte ändras väsentligen genom 2013 års tilläggsavtal och de tidigare reglerna är förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör (såsom kommissionens konstaterat i Hahn I-beslutet), drar kommissionen slutsatsen att 2013 års tilläggsavtal inte ger Ryanair någon fördel och därför inte utgör statligt stöd.

5.1.2.4.2 2015 års notering

(297) Såsom beskrivs i skäl 41 förlängs 2013 års tilläggsavtal med tre år fram till 2017 genom 2015 års notering. Dessutom innehåller den ändringar avseende tillhandahållandet av ett ramp-/underhållsfordon samt tillhandahållandet av kontorslokaler och förvaringsutrymme för reservdelar.

(298) Tillhandahållandet av ett ramp-/underhållsfordon samt kontorslokaler och lagringsutrymmen kan inte i sig anses överstiga en kommersiell gest gentemot flygplatsens största kund. Detta är inte tillräckligt för att ändra kommissionens slutsats i Hahn I-beslutet, nämligen att Ryanairs betalningar för flygplatstjänster till FFHG är förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör.

(299) Eftersom 2015 års notering inte väsentligen ändrar de bestämmelser som tidigare var tillämpliga och dessa tidigare bestämmelser är förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör, drar kommissionen slutsatsen att 2015 års notering inte ger Ryanair någon fördel och därför inte utgör statligt stöd.

5.1.2.4.3 Det andra tilläggsavtalet från 2016

(300) Det andra tilläggsavtalet från 2016 innehåller två ändringar av de flygplatsavgifter som Ryanair ska betala, nämligen a) en nedsatt flygplatsavgift på [...] euro per passagerare som gäller från och med [...] passagerare per år (enligt den allmänna tabellen över avgifter från 2006 var den tidigare endast tillämplig från och med [...] passagerare per år) och b) ett nytt system för marknadsföringsstöd, enligt vilket inga flygplatsavgifter alls skulle tillämpas på de passagerare som överstiger föregående årets avresande passagerarantal. Avtalet hade en löptid fram till den 31 mars 2022.

(301) Tyskland har bemött de tvivel som kommissionen gett uttryck för i beslutet om att inleda förfarandet och vilka Lufthansa har upprepat i sin skrivelse angående datumet för PwC:s undersökning. Tyskland har, i överensstämmelse med de förklaringar som FFHG tillhandahållit i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet, särskilt klargjort att PwC:s undersökning inte beställdes två dagar innan avtalet ingicks, utan snarare har förberetts och diskuterats med FFHG under en lång period och att FFHG:s ledning följaktligen hade kännedom om slutsatserna när den ingick avtalet.

(302) Kommissionen behöver även korrigera den preliminära slutsatsen i beslutet om att inleda förfarandet (skäl 288) att den kontrafaktiska situationen skulle innebära en gradvis minskning av Ryanairs passagerarantal under de följande åren.

(303) Såsom Tyskland förklarat i detalj ingicks det andra tilläggsavtalet från 2016 mot bakgrund av den planerade privatiseringen av flygplatsen. Ryanair insisterade på att erhålla ett femårigt avtal om flygplatstjänster och hotade att annars omedelbart lämna flygplatsen. På grundval av de uppgifter som Tyskland har lämnat anser kommissionen att flygplatsen hade uppfattat detta hot som trovärdigt. Att detta hot var trovärdigt bekräftas faktiskt både av Lufthansa, som flera gånger påpekar att Ryanair enkelt skulle kunna lämna flygplatsen, och av rapporten från Oxera som Ryanair har ingett. I motsats till den uppfattning som kommissionen gav uttryck för i beslutet om att inleda förfarandet (skäl 288) anses antagandet i PwC:s undersökning, att Ryanair i det kontrafaktiska scenariot omedelbart skulle upphöra med all verksamhet vid FFHG från och med 2016 därför vara realistiskt.

(304) Tyskland klargjorde även att de beräknade kostnader och intäkter till vilka hänvisas i PwC:s undersökning var tillgängliga för FFHG innan avtalet undertecknades och användes av FFHG för att bedöma om det var rimligt att ingå avtalet.

(305) I PwC:s undersökning antas i grundscenariot att FFHG kunde förvänta sig att Ryanair transporterade ett konstant passagerarantal på [2–3] miljoner per år från 2017 till 2021. I beslutet om att inleda förfarandet (skäl 287) ansåg kommissionen att detta scenario var relativt optimistiskt. Dessa antaganden grundades emellertid på FFHG:s interna planeringsdokument som företaget gjorde tillgängliga för PwC, såsom bekräftats i Tysklands synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet. I avsaknad av trovärdiga indikationer på motsatsen godtar kommissionen dessa scenarier.

(306) I PwC:s undersökning jämförs ett scenario där Ryanair fortsätter att trafikera flygplatsen med scenariot där Ryanair lämnar flygplatsen. Den konstaterar att avtalet med Ryanair skulle generera ett ytterligare årligt fritt kassaflöde på [4–5 miljoner] euro 2017, vilket gradvis ökar till [4,5–5,5 miljoner] euro 2021. Trots vissa svagheter i undersökningen, särskilt att det i känslighetskontrollerna saknas en variation av antalet passagerare från Ryanair, drar kommissionen i slutändan slutsatsen att en marknadsekonomisk aktör kunde ha grundat sitt beslut på en sådan undersökning.

(307) I undersökningen fastställdes att det andra tilläggsavtalet från 2016 hade ett kapitalvärde på [20–25] miljoner euro, genom en aggregering av de fria kassaflödena och diskontering med [5–10] % per år.

(308) Detta resultat ifrågasätts inte heller i AT Kearneys expertutlåtande som hade ett annat syfte. Detta utlåtande analyserar FFHG:s totala lönsamhet. Dock är den relevanta frågan för tillämpningen av principen om en marknadsekonomisk aktör på det andra tilläggsavtalet från 2016 huruvida FFHG skulle vara i en sämre situation utan avtalet. Detta är fallet, eftersom företaget skulle ha ett fritt kassaflöde på mellan [4–5] och [4,5–5,5] miljoner euro mindre per år.

(309) Av dessa skäl drar kommissionen slutsatsen att det andra tilläggsavtalet från 2016 uppfyller marknadsekonomitestet. Det andra tilläggsavtalet från 2016 ger därför inte Ryanair någon fördel och utgör inte statligt stöd.

5.2. **Stödets förenlighet med den inre marknaden**

(310) I detta avsnitt kommer kommissionen att bedöma förenligheten hos de åtgärder som har konstaterats utgöra statligt stöd, nämligen:

a) Statligt stöd till FFHG till följd av 2016 års frånträdande av 2014 års markförsäljningsavtal med avseende på tomten ”Housing”.

b) Utbildningsstöd till Ryanair.

c) Marknadsföringsstöd till Ryanair.

5.2.1 *Avseende stödåtgärderna till FFHG*

(311) Den enda åtgärd till FFHG som omfattas av undersökningen där kommissionen drar slutsatsen att det är frågan om ett stöd utgör FFHG:s ”dubbla försäljning” av en tomt (skäl 200).

(312) Om FFHG:s utövande av ångerrätten för noll euro anses utgöra statligt stöd, har kommissionen i beslutet om att inleda förfarandet (skälen 326–330) angett varför den anser att det är tveksamt huruvida detta stöd är förenligt med den inre marknaden och erinrat Tyskland om att bevisbördan för att styrka förenligheten åligger Tyskland.

(313) Tyskland har inte åberopat någon grund för stödets förenlighet, utan har begränsat sin argumentation till att hävda att åtgärden inte omfattar stöd till FFHG.

(314) Kommissionen drar därför slutsatsen att stödet på 1,25 miljoner euro för försäljningen av tomten ”Housing” är oförenligt med den inre marknaden. Tyskland måste återkräva stödet från stödmottagaren.

5.2.2 *Avseende stödåtgärderna till Ryanair*

5.2.2.1. Utbildningsstödet till Ryanair

(315) Inledningsvis ska det undersökas om utbildningsstödet uppfyller villkoren för ett gruppundantag och, om så inte är fallet, om villkoren i artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget är uppfyllda.

5.2.2.1.1 Den allmänna gruppundantagsförordningen

(316) I beslutet om att inleda förfarandet intog kommissionen den preliminära ståndpunkten att utbildningsstödet skulle kunna uppfylla det villkor som föreskrivs i artikel 31 i den allmänna gruppundantagsförordningen, men att det krävdes ytterligare information för att inta en slutgiltig ståndpunkt. Trots kommissionens begäran om ytterligare upplysningar har varken Tyskland eller de berörda parterna lämnat några uppgifter.

(317) Tyskland och Ryanair hävdade att de inte kunde tillhandahålla ytterligare handlingar eftersom deras skyldighet att bevara de begärda handlingarna hade löpt ut enligt tillämplig nationell lagstiftning.

(318) Domstolen har slagit fast att det är det upp till medlemsstaterna att anföra eventuella skäl till att ett stöd är förenligt med den inre marknaden, och styrka att så är fallet ([69]). Medlemsstaterna och berörda parter har kännedom om preskriptionstiden på tio år i artikel 17 i förordning (EU) 2015/1589. De får därför inte åberopa en påstått kortare nationell preskriptionstid som reglerar deras skyldighet att bevara handlingar för att undgå denna bevisbörda.

(319) Kommissionen har inte tillgång till några uppgifter om vilka exakta kostnader som finansierats genom utbildningsstödet och kan därför inte bedöma om kostnaderna var stödberättigande enligt den allmänna gruppundantagsförordningen. Enligt artikel 31.3 i den allmänna gruppundantagsförordningen skulle stödberättigande kostnader ha varit a) personalkostnader för lärare, för de timmar då lärarna deltar i utbildningen, b) driftskostnader för lärare och deltagare som har direkt samband med utbildningsprojektet, c) kostnader för rådgivning i samband med utbildningsprojektet, d) personalkostnader för deltagare och allmänna indirekta kostnader för de timmar då deltagarna deltar i utbildningen.

(320) Tyskland har inte heller lämnat några uppgifter om utbildningens art och innehåll som skulle göra det möjligt för kommissionen att fastställa att utbildningen, eller delar av den, inte utgör en åtgärd som företag anordnar för att följa tvingande nationella normer för utbildning (artikel 31.2 i den allmänna gruppundantagsförordningen).

(321) Tyskland har inte heller lämnat några uppgifter som visar att de högsta tillåtna stödnivåerna enligt artikel 31.4 i den allmänna gruppundantagsförordningen har iakttagits.

(322) I avsaknad av sådana uppgifter anser kommissionen att Tyskland inte har visat att utbildningsstödet uppfyller villkoren i artikel 31 i den allmänna gruppundantagsförordningen.

5.2.2.1.2 Artikel 107.2 i EUF-fördraget

(323) Kommissionen kan inte förklara utbildningsstödet förenligt med artikel 107.2 i EUF-fördraget, eftersom det inte är av social karaktär i den snäva mening som avses i artikel 107.2 a i EUF-fördraget, och inte heller syftar det till att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser (artikel 107.2 b i EUF-fördraget) eller ges det till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning (artikel 107.2 c i EUF-fördraget).

5.2.2.1.3 Artikel 107.3 i EUF-fördraget

(324) Enligt domstolens rättspraxis är kommissionen skyldig att utöva sin befogenhet för att bedöma en statlig stödåtgärd som inte uppfyller villkoren i den allmänna gruppundantagsförordningen enligt artikel 107.3 i EUF-fördraget. Därigenom kan kommissionen dra nytta av erfarenheterna från tidigare ärenden, vilka har sammanfattats i kriterierna i den allmänna gruppundantagsförordningen ([70]), och av kommissionens meddelande ([71]) om kriterier för bedömningen av förenligheten av utbildningsstöd som omfattas av kravet på individuell anmälan (*meddelandet*) från 2009.

([69]) Se domstolens dom av den 28 april 1993, Italien/kommissionen, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punkt 20.

([70]) Se tribunalens dom av den 14 juli 2011, Freistaat Sachsen (Tyskland)/kommissionen, T-357/02 RENV, ECLI:EU:T:2011:376, punkterna 42–48.

([71]) Meddelande från kommissionen – Kriterier vid bedömningen av förenligheten av statligt stöd för utbildning som omfattas av kravet på individuell anmälan (EUT C 188, 11.8.2009, s. 1), punkt 3: Dessa riktlinjer är tänkta att ge insyn i hur kommissionen resonerar för att på så sätt skapa förutsägbarhet och rättssäkerhet. I enlighet med artikel 6.1 g i kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning) [...]kommer allt individuellt utbildningsstöd, oavsett om det beviljats för särskilda ändamål eller på grundval av en stödordning, att omfattas av dessa riktlinjer när dess bidragsekvivalent överstiger 2 miljoner euro per utbildningsprojekt.

(325) I det aktuella fallet är undantagen enligt artikel 107.3 a, b och d inte tillämpliga ([72]).

(326) För att ett stöd ska vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget måste det således uppfylla följande två villkor: Det måste vara avsett att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner och det får inte påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset ([73]).

(327) Inledningsvis konstaterar kommissionen att den antog meddelandet 2009. När kommissionen antar riktlinjer är den i princip bunden av dessa för att kunna utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Om medlemsstaterna åberopar särskilda skäl till varför kommissionen bör avvika från sina riktlinjer är kommissionen emellertid skyldig att undersöka dessa argument och utöva sin skönsmässiga bedömning med beaktande av dessa argument ([74]).

(328) I det aktuella fallet beviljades stödet innan meddelandet antogs. Tyskland och de berörda parterna har inte lämnat några särskilda synpunkter på stödets förenlighet med meddelandet. Av dessa skäl anser kommissionen att det är lämpligt att grunda sin bedömning direkt på artikel 107.3 c i EUF-fördraget och hämta vägledning från de principer som fastställs i meddelandet.

(329) Inledningsvis ska stödet syfta till att underlätta utvecklingen av en näringsverksamhet Tyskland har uppgett att utbildningsstödet grundade sig på delstaten Rheinland-Pfalz arbetsmarknadspolitik. Syftet med stödet är att kvalificera människor så att de kan komma in på arbetsmarknaden, särskilt inom luftfartssektorn. Å ena sidan är utbildning av potentiella anställda en investering i den ekonomiska utvecklingen inom luftfartssektorn. Å andra sidan har ökningen av sysselsättningen i regionen en direkt inverkan på regionens ekonomi, eftersom den påverkar konsumtionen och investeringarna. Det första villkoret är därför uppfyllt.

(330) Vidare får utbildningsstödet inte förändra villkoren för handeln på sådant sätt att det strider mot det gemensamma intresset.

(331) Enligt punkterna 9, 10, 12 och 16 i meddelandet antas utbildningsstöd inte förändra villkoren för handeln på sådant sätt att det strider mot det gemensamma intresset när a) det förekommer ett marknadsmisslyckande som motiverar stödet, b) stödet inte är det enda politiska instrumentet som medlemsstaterna har tillgång till för att främja utbildning, c) utbildningsstödet har en stimulanseffekt och var nödvändigt, och slutligen d) stödet är proportionerligt.

(332) I meddelandet anges att utbildningsstöd först och främst endast bör beviljas i en situation där det råder ett marknadsmisslyckande. Vid denna bedömning ska typen av utbildning och möjligheter till överföring av kompetens som förvärvats under utbildningen beaktas. Ju allmännare utbildningen är och ju större möjligheterna att överföra kompetens är, desto troligare är det att utbildningen kommer att ge positiva externa effekter. Vidare ökar utbildningens positiva effekter om arbetstagare med sämre förutsättningar eller med funktionsnedsättning inkluderas.

([72]) Artikel 107.3 a i EUF-fördraget avser stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning. Detta undantag gäller endast de regioner där den ekonomiska situationen är ytterst ogynnsam jämfört med EU som helhet, vilket inte är fallet med Rheinland-Pfalz.
Artikel 107.3 b i EUF-fördraget avser stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi. En arbetsmarknadspolitik som är begränsad till regionen Rheinland-Pfalz utgör inte ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse.
Slutligen främjar stödet inte kultur och bevarande av kulturarvet enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget.

([73]) Se domstolens dom av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen m.fl., C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punkterna 18–20.

([74]) Se domstolens dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, punkterna 37–41.

(333) Stödet utgjorde del av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som utgjordes av programmen ”kvalificering av piloter till en befattning som kapten eller förste styrman i cockpit 2001/2002, ”kvalificering av kabinbesättning 2001/2002”, ”kvalificering av piloter till en befattning som kapten eller förste styrman i cockpit 2002/2003” och ”kvalificering av kabinpersonal 2002/2003”.

(334) Utbildningen har mycket specifik karaktär. Utbildningen gör det endast möjligt för deltagarna att arbeta som kabinbesättning eller flygkapten/förste styrman. Vad gäller möjligheten att överföra de förvärvade färdigheterna tillhandahölls utbildningen endast av Ryanair och Tyskland, och Ryanair har inte lagt fram några bevis för att bestrida att 80–90 % av personalen i fråga anställdes av Ryanair efter utbildningen, vilket klaganden hävdade. Det kan antas att den kompetens som förvärvats genom utbildningen kan överföras till andra flygbolag, vilket innebär att personalen kan välja att inte stanna kvar hos Ryanair, även om klagandens påstående är korrekt. Det framgår emellertid inte om utbildningen var certifierad, vilket innebär att andra flygbolag faktiskt kunde anställa en person som hade genomgått utbildningen. Tyskland uppgav endast att utbildningarna i fråga riktar sig till arbetslösa och personer som riskerade att bli arbetslösa. Några uppgifter huruvida utbildningen var inriktad på arbetstagare med sämre förutsättningar eller med funktionsnedsättning som inte skulle ha erhållit en sådan möjlighet på arbetsmarknaden lämnades inte.

(335) På grundval av informationen i ärendehandlingarna har flygbolagen olika strategier när det gäller frågan om de betalar för utbildning av piloter och kabinpersonal själva (vilket är fallet för ”traditionella” flygbolag) eller om de sökandesjälva måste betala sin utbildning. Enligt båda modellerna tillhandahåller marknaden emellertid normalt utbildningen och det finns inget behov av statligt ingripande eller statlig finansiering av utbildningen.

(336) Av dessa skäl anser kommissionen inte att Tyskland har visat att det föreligger ett marknadsmisslyckande och drar slutsatsen att marknaden generellt sett tillhandahåller utbildningen i fråga utan att staten behöver ingripa genom att bevilja utbildningsstöd.

(337) För att visa att stödet är nödvändigt och dess stimulanseffekt måste det under alla omständigheter visas att den utbildning som företaget i fråga erbjuder förbättrades i fråga om storlek, kvalitet, omfattning eller målgrupp jämfört med situationen utan stöd. Kommissionen erhöll inga uppgifter om hur utbildningen påverkade arbetslösheten i regionen samt den allmänna ekonomiska situationen i Rheinland-Pfalz. Tyskland har inte lämnat in någon kontrafaktisk analys som jämför planerad utbildning med respektive utan stöd. Tyskland kunde inte visa att de personer som genomgått utbildningen faktiskt anställdes efteråt. Kommissionen vet därför inte om utbildningen för kabinbesättning eller flygkapten var nödvändig för att minska arbetslösheten. Tyskland har inte kunnat visa hur utbildningsstödet har stimulerat flygindustrin att anställa mer personal. Kommissionen kan därför inte bedöma huruvida utbildningsstödet var nödvändigt och dess stimulanseffekt.

(338) För att stödet ska vara proportionerligt måste det begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. Eftersom det redan har fastställts att det inte finns några bevis för ett marknadsmisslyckande och att det därför inte finns något behov av politiska åtgärder för att främja utbildning, att stödet inte var nödvändigt och inte hade någon stimulanseffekt, finns det inget behov av att bedöma om stödbeloppet begränsades till ett minimum för att uppnå stödets syfte. Utbildningsstödet är därför inte förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget, tolkat mot bakgrund av de kriterier som anges i meddelandet.

(339) Utbildningsstödet till Ryanair utgjorde således oförenligt statligt stöd.

5.2.2.2. 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal mellan delstaten Rheinland-Pfalz och Ryanair

(340) Marknadsföringsavtalen utgör driftstöd till Ryanair som minskar de driftskostnader som företaget normalt sett skulle bära för att genomföra flygningar från/till flygplatsen Frankfurt-Hahn.

(341) Enligt domstolens rättspraxis är det upp till medlemsstaterna att anföra eventuella skäl till att ett stöd är förenligt med den inre marknaden, och styrka att så är fallet ([75]).

(342) Tyskland anser inte att 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal med Ryanair utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och har därför inte lagt fram några argument för att avtalen skulle vara förenliga med den inre marknaden.

(343) Stödets förenlighet måste bedömas vid den tidpunkt då det beviljades ([76]). I fråga om 2005 års marknadsföringsavtal var detta den 4 november 2005, dvs. innan 2005 års luftfartsriktlinjer trädde i kraft den 9 december 2005. För 2017 års avtal var detta den 20 oktober 2017. 2014 års luftfartsriktlinjer är tillämpliga på 2017 års marknadsföringsavtal.

(344) När det gäller 2005 års marknadsföringsavtal följer kommissionen samma tillvägagångssätt som i tidigare beslut där den måste bedöma förenligheten hos det stöd som beviljats före ikraftträdandet av 2014 års luftfartsriktlinjer och 2005 års luftfartsriktlinjer ([77]).

(345) Före 2005 år luftfartsriktlinjer hade kommissionen utfärdat 1994 års luftfartsriktlinjer ([78]). I 1994 års luftfartsriktlinjer anges emellertid inte några specifika villkor för förenlighet för driftstöd som syftar till att främja flygtrafiken från regionala flygplatser. I linje med den metod som använts i tidigare beslut måste kommissionen därför bedöma det berörda stödets förenlighet direkt på grundval av artikel 107.3 c i EUF-fördraget.

(346) I det här sammanhanget bör det påpekas att kommissionens bedömning av den här typen av statligt stöd har utvecklats med tiden, men att vissa punkter har förblivit oförändrade. Dessa punkter framgår av de allmänna principerna för förenligheten för stöd enligt den nämnda bestämmelsen i EUF-fördraget.

(347) I enlighet med detta konstaterade kommissionen i sitt beslut om Manchesters flygplats från juni 1999 ([79]) att icke diskriminerande rabatter på flygplatsavgifter som beviljats för en viss tid var förenliga med bestämmelserna om statligt stöd för att främja nya rutter.

(348) Därefter konstaterade kommissionen i sitt beslut från februari 2004 om Charleroi airport ([80]) att ”[d]riftsstöd som syftar till att bidra till etableringen av nya flyglinjer eller förstärka viss trafik kan vara nödvändigt för de små regionala flygplatsernas utveckling. Sådant stöd kan övertyga intresserade företag att ta risken att investera i nya linjer. För att ett sådant stöd skall vara förenligt enligt artikel 87.3 c i fördraget måste man emellertid slå

([75]) Se domstolens dom av den 28 april 1993, Italien/kommissionen, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punkt 20.

([76]) Se skäl 85 i 2005 års luftfartsriktlinjer och skäl 174 i 2014 års luftfartsriktlinjer.

([77]) Se t.ex. kommissionens beslut (EU) 2015/1227 av den 23 juli 2014 om det statliga stöd SA.22614 (C 53/07) som Frankrike har genomfört till förmån för Chambre de Commerce et d'Industrie Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services och Transvia (EUT L 201, 30.7.2015, s. 109, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1227/oj), skälen 452–470, beslut (EU) 2016/633, skälen 511–531.

([78]) Meddelande från kommissionen om tillämpningen av artikel 92 och 93 i EG-avtalet samt artikel 61 i EES-avtalet om statligt stöd i flygtrafiken (EGT C 350, 10.12.1994, s. 5).

([79]) Se kommissionens beslut av den 14 juni 1999 i ärende NN 109/98, Förenade kungariket, Manchester Airport, EUT C 65, 13.3.2004, s. 5.

([80]) Kommissionens beslut 2004/393/EG av den 12 februari 2004 om de fördelar som regionen Vallonien och Brussels South Charleroi Airport beviljat flygbolaget Ryanair i samband med dess etablering i Charleroi (EUT L 137, 30.4.2004, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2004/393/oj) (*Charleroi-beslutet*). Detta beslut upphävdes genom tribunalens dom Ryanair/kommissionen, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585. Det visar emellertid hur kommissionens bedömning av det aktuella stödet har utvecklats.

fast att stödet är nödvändigt och står i proportion till det eftersträvade målet samt att det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset." Därför fastställde kommissionen vissa villkor som måste vara uppfyllda för att driftsstöd skulle kunna anses vara förenliga med den inre marknaden, däribland följande ([81]):

a) Stödet måste bidra till målet av gemenskapsintresse att utveckla en regional flygplats genom en nettoökning av trafiken på nya linjer ([82]).

b) Stödet måste vara nödvändigt i den bemärkelsen att det inte avser en linje som redan drivs av samma flygbolag, ett annat flygbolag eller en liknande flyglinje ([83]).

c) Stödet måste ha en stimulanseffekt genom att bidra till utvecklingen av en verksamhet som efter en viss period sannolikt kommer att bli lönsam, vilket innebär att stödet måste vara tidsbegränsat ([84]).

d) Stödet måste vara rimligt, det vill säga beloppet måste vara kopplat till en nettoutveckling av trafiken ([85]).

e) Stödet måste ha beviljats på ett transparent och icke-diskriminerande sätt och får inte kumuleras med andra typer av stöd.

(349) 2005 och 2014 års luftfartsriktlinjer innehåller inte lika tydliga principer för förenlighet med den inre marknaden, men kommissionen kan fortfarande förklara driftsstöd som beviljas flygbolag förenliga med den inre marknaden när de bidrar till utvecklingen av små till medelstora flygplatser genom en nettoökning av trafiken på nya linjer, när stödet är nödvändigt (dvs. det inte gäller en linje som redan används av samma eller ett annat flygbolag eller en liknande linje), när det är tidsbegränsat, när den linje för vilken stödet beviljas sannolikt kan bli lönsam, när beloppet är knutet till nettoutvecklingen av trafiken, när stödet beviljas på ett transparent och icke-diskriminerande sätt, samt när det inte kumuleras med andra typer av stöd ([86]).

(350) Sammanfattningsvis anser kommissionen i detta fall att förenligheten hos 2005 års marknadsföringsavtal bör granskas mot bakgrund av de ovannämnda allmänna principerna.

(351) Förenligheten hos 2017 års marknadsföringsavtal bör bedömas på grundval av 2014 års luftfartsriktlinjer som också återspeglar dessa allmänna principer. Enligt skälen 138–155 i 2014 års luftfartsriktlinjer bör startstöd till flygbolag uppfylla följande villkor:

a) Bidrag till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse, dvs. ökad rörlighet för unionens medborgare eller underlättande av regional utveckling för avlägsna områden.

b) Behov av statligt ingripande.

c) Det statliga stödets lämplighet som politiskt instrument.

d) Förekomst av en stimulanseffekt.

e) Stödets proportionalitet.

f) Undvikande av otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel.

g) De krav på insyn, icke-ackumulering av stöd och icke-diskriminering som följer av skälen 133, 159 och 161–163 i 2014 års luftfartsriktlinjer.

([81]) Kommissionen har gjort en liknande bedömning i andra senare ärenden. Se t.ex. beslut (EU) 2015/1227, skälen 452–470 och beslut (EU) 2016/633, skälen 511–531.
([82]) Se skälen 283–297 i Charleroi-beslutet.
([83]) Se skälen 288–309 i Charleroi-beslutet.
([84]) Se skälen 311–317 i Charleroi-beslutet.
([85]) Se skälen 318–325 i Charleroi-beslutet.
([86]) Se beslut (EU) 2015/1227, skäl 457 och beslut (EU) 2016/633, skäl 516.

(352) Tyskland och Ryanair uppgav inte hur det driftstöd som Ryanair beviljats genom 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal skulle bidra till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse. Kommissionen har ovan (skälen 266–228) motbevisat argumentet att delstatens avsikt varit att främja turismen eller den ekonomiska utvecklingen i regionen.

(353) Även om ett mål av gemensamt intresse eftersträvades genom förvärvet av marknadsföringstjänsterna, vilket inte var fallet, har Tyskland och Ryanair inte lagt fram några argument för att visa att det stöd som beviljades genom 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal uppfyller de övriga krav som anges ovan.

(354) Kommissionen drar därför slutsatsen att Tyskland och Ryanair inte har visat att det fanns ett behov av statligt ingripande och att stödet till Ryanair var lämpligt för att främja den ekonomiska utvecklingen i regionen. Tyskland och Ryanair kunde inte heller visa att stödbeloppet var proportionerligt och att otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel kunde undvikas. Slutligen har Tyskland och Ryanair inte visat att kraven på insyn, icke-ackumulering av stöd och icke-diskriminering i 2014 års luftfartsriktlinjer var uppfyllda.

(355) Det stöd som beviljades genom 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal utgör därför olagligt och oförenligt statligt stöd.

6. **ÅTERKRAV**

(356) I enlighet med EUF-fördraget och unionsdomstolarnas fasta rättspraxis är kommissionen behörig att besluta att den berörda medlemsstaten ska ändra eller upphäva stöd då den fastställer att det inte är förenligt med den inre marknaden ([87]). Unionsdomstolarna har också konsekvent hävdat att avsikten med en medlemsstats skyldighet att upphäva stöd som kommissionen har betraktat som oförenligt med den inre marknaden är att återställa den situation som rådde innan stödet beviljades ([88]).

(357) Unionsdomstolarna har i detta hänseende fastställt att detta syfte har uppnåtts när stödmottagaren har återbetalat de belopp som beviljats som olagligt stöd och sålunda förlorat de fördelar den åtnjöt i förhållande till sina konkurrenter på den inre marknaden, och när den situation som förelåg före utbetalningen av stödet således är återställd ([89]).

(358) I linje med rättspraxis anges i artikel 16.1 i förordning (EU) 2015/1589 att ”[v]id negativa beslut i fall av olagligt stöd ska kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren”.

(359) Eftersom det statliga stödet till FFHG på grund av frånträdandet år 2016 av 2014 års markförsäljningsavtal med avseende på tomten ”Housing”, samt utbildningsstödet och 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal till Ryanair genomfördes i strid med artikel 108.3 i EUF-fördraget och ska anses utgöra olagligt och oförenligt stöd, ska det återkrävas för att återställa den situation som förelåg på den inre marknaden innan det beviljades. Återkravet ska omfatta perioden från och med den dag då stödet ställdes till stödmottagarnas förfogande till och med den dag det har återbetalats. Det belopp som ska återkrävas ska innefatta ränta från och med den dag då det statliga stödet ställdes till stödmottagarnas förfogande till och med den dag det faktiskt har återbetalats.

(360) I artikel 17.1 i förordning (EU) 2015/1589 föreskrivs följande: ”[f]ör kommissionens befogenheter att återkräva stöd ska en preskriptionstid på tio år gälla” och enligt 17.2 första meningen: ”[p]reskriptionstiden ska börja den dag då det olagliga stödet beviljas mottagaren antingen som individuellt stöd eller på grundval av en stödordning.”.

([87]) Domstolens dom av den 12 juli 1973, kommissionen/Tyskland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punkt 13.
([88]) Domstolens dom av den 21 mars 1990, Belgien/kommissionen, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punkt 66.
([89]) Domstolens dom av den 17 juni 1999, Belgien/kommissionen, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punkterna 64 och 65.

(361) När det gäller utbildningsstödet till Ryanair uppgav Tyskland att HCM beviljades 1 880 197,11 euro mellan 2001 och 2003. Tyskland lade fram bevis på minst två checkbetalningar på 220 427,64 euro och 639 146,04 euro till Ryanair genom Gettman. Dessa betalningar gjordes från HCM:s konto den 17 januari 2003. Enligt Tyskland betalades stödet ut i dess helhet före utgången av 2003. Kommissionen anser därför att stödet beviljades 2003.

(362) I artikel 17.2 i förordning (EU) 2015/1589 föreskrivs följande: ”Preskriptionstiden ska avbrytas av varje åtgärd avseende det olagliga stödet som vidtas av kommissionen eller av en medlemsstat som agerar på kommissionens begäran. Efter varje tillfälligt avbrott ska preskriptionstiden åter börja löpa. Preskriptionstiden ska avbrytas under den tid då kommissionens beslut är föremål för förfaranden vid Europeiska unionens domstol.”

(363) Kommissionens anmälan till en medlemsstat om att ett klagomål har lämnats in är en åtgärd som avbryter preskriptionstiden i den mening som avses i artikel 17.2 i förordning (EU) 2015/1589.

(364) Lufthansa ingav ett formellt klagomål den 4 mars 2011, vilket vidarebefordrades till Tyskland den 18 mars 2011. Vid bedömningen av detta klagomål ställde kommissionen särskilda frågor om utbildningsstödet, vilka Tyskland besvarade den 14 juni 2011.

(365) I och med denna åtgärd 2011 har preskriptionstiden avbrutits i den mening som avses i artikel 17.2 i förordning (EU) 2015/1589, vilket innebär att återkravet av det stöd som beviljades 2003 inte har preskriberats.

7. **SLUTSATS**

(366) Kommissionen slår fast att den garanti som delstaten Rheinland-Pfalz beviljat FFHG utgör stöd av mindre betydelse och därför är undantagen från förhandsanmälan. Kommissionen konstaterar också att 2013, 2015 och 2016 års avtal om flygplatstjänster mellan FFHG och Ryanair och finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall till förmån för Ryanair är förenliga med principen om en marknadsekonomisk aktör och inte utgör statligt stöd.

(367) Kommissionen konstaterar att Tyskland olagligen har genomfört följande åtgärder i strid med artikel 108.3 i EUF-fördraget och att dessa åtgärder inte kan förklaras förenliga med den inre marknaden, vilket innebär att Tyskland ska återkräva det oförenliga statliga stödet med ränta:

a) Statligt stöd till FFHG till följd av 2016 års frånträdande av 2014 års markförsäljningsavtal med avseende på tomten ”Housing”.

b) Utbildningsstöd till förmån för Ryanair.

c) Statligt stöd till Ryanair enligt 2005 och 2017 års marknadsföringsavtal.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

2013, 2015 och 2016 år avtal om flygplatstjänster mellan FFHG och Ryanair och finansieringen av en besättnings- och pilotskola och en underhållshall till förmån för Ryanair som Tyskland har genomfört utgör inte stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Den garanti som delstaten Rheinland-Pfalz beviljat FFHG och som Tyskland har genomfört är undantagen från anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget, eftersom det är frågan om stöd av mindre betydelse.

Artikel 2

Följande åtgärder som Tyskland har genomfört i strid med artikel 108.3 i EUF-fördraget till förmån för FFHG och Ryanair är inte förenliga med den inre marknaden:

a) Statligt stöd på 1,25 miljoner euro som beviljats till FFHG 2016 på grund av frånträdandet år 2016 av 2014 års markförsäljningsavtal med avseende på tomten ”Housing”.

b) Statligt stöd till ett belopp av 220 427,64 euro, 639 146,04 euro och 680 627,93 euro som Ryanair beviljats för att finansiera utbildning.

c) Statligt stöd som Ryanair beviljats enligt 2005 års marknadsföringsavtal under åren 2005–2016 till ett belopp av 11,2 miljoner euro (för den årliga fördelningen se tabell 1) och enligt 2017 års marknadsföringsavtal till ett belopp som de tyska myndigheterna fortfarande måste fastställa (350 000 euro för 2017 och upp till 1,2 miljoner euro för varje efterföljande år).

Artikel 3

1. Tyskland ska återkräva det stöd som avses i artikel 2 från mottagarna.

2. Det stöd som ska återkrävas ska innefatta ränta från och med dagen då stödet ställdes till stödmottagarnas förfogande till och med den dag det har återbetalats.

3. Räntan ska beräknas som sammansatt ränta enligt kapitel V i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 ([90]).

Artikel 4

1. Återkravet av det stöd som avses i artikel 2 ska genomföras omedelbart och effektivt.

2. Tyskland ska säkerställa att detta beslut genomförs inom fyra månader efter den dag då detta beslut har delgivits.

([90]) Kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EU) 2015/1589 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 140, 30.4.2004, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/794/oj).

Artikel 5

1. Inom två månader efter den dag då detta beslut delges ska Tyskland lämna följande uppgifter:

a) Det totala belopp (kapital och räntor) som ska återkrävas från stödmottagarna.

b) En detaljerad beskrivning av de åtgärder som redan har vidtagits eller planeras vidtas för att följa detta beslut.

c) Dokument som visar att stödmottagarna har anmodats att betala tillbaka stödet.

2. Tyskland ska hålla kommissionen underrättad om utvecklingen vad gäller de nationella åtgärder som har vidtagits för att genomföra detta beslut till dess att återkravet av det stöd som avses i artikel 2 har slutförts. Tyskland ska på kommissionens begäran omgående lämna uppgifter om de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att rätta sig efter detta beslut. Tyskland ska också lämna detaljerade uppgifter om de stödbelopp och räntebelopp som redan har återkrävts från stödmottagarna.

Artikel 6

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Kommissionen får, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 30 i förordning (EU) 2015/1589, offentliggöra de stödbelopp och räntebelopp som har återkrävts i enlighet med detta beslut.

Om detta beslut innehåller konfidentiella uppgifter som inte bör offentliggöras, ber vi er att informera kommissionen om detta inom 15 arbetsdagar räknat från dagen för mottagandet av skrivelsen. Om kommissionen inte har mottagit någon motiverad begäran inom den föreskrivna fristen, anses ni ha samtyckt till att beslutet offentliggörs i sin helhet. Begäran med relevanta uppgifter skickas elektroniskt till följande adress:

Europeiska kommissionen
Generaldirektoratet för konkurrens
Registreringsenheten för statligt stöd
1049 Bryssel
BELGIQUE/BELGIË

Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Utfärdat i Bryssel den 9 september 2024.

På kommissionens vägnar
Margrethe VESTAGER
Verkställande vice ordförande